

# **Utforming av lederroller i Olje- og energidepartementet**

**- Det transformative lederskap**

**Hovedfagsavhandling av Vigdis Pettersen**

**Institutt for statsvitenskap**

**August 2004**

## **Forord**

Professor Tom Christensen har vært veileder på denne oppgaven, og fortjener mye ros for hurtige og konkrete tilbakemeldinger. Takk til alle medstudenter og venner her på faget som har delt mang en stund med meg, både faglig og sosialt. You are great!

Vil også takke andre gode venner og min familie som har vært forstående, men til tider uforstående til mitt liv på Blindern. Jeg kom endelig i mål! -:)

Blindern, Institutt for statsvitenskap, august 2004

Vigdis Pettersen

# Innhold

<b>INNHold .....</b>	<b>III</b>
<b>1.INNLEDNING OG PROBLEMSTILLING.....</b>	<b>1</b>
1.1 UTVIKLING AV VELFERDSSTATEN OG NPM-REFORMER .....	1
1.1.1 Offentlig ledelse i fokus .....	2
1.2 DEN SUVERENE STATS UTFORDRINGER – ALTERNATIVE	
STATSMODELLER OG DEMOKRATIPROSESSER.....	3
1.2.1 Problemstilling.....	3
1.3 STATSMODELLER OG BYRÅKRATIET .....	6
1.3.1 “Folkets demokrati” - den suverene og institusjonelle stat. ....	6
1.3.2 ”Individets suverenitet- supermarkedsstaten og den korporative stat. ....	7
1.4 NPM OG STATSMODELLER .....	8
1.5 STATLIG ANSVAR- POLITISKE OG ADMINISTRATIVE ANSVARSFELT .....	9
1.5.1 Politisk ansvarlighet og NPM .....	10
1.5.2 Administrativ ansvarlighet og NPM.....	10
1.6 OPPSUMMERING OG EMPIRISKE FAKTA FRA MIN OPPGAVE.....	11
1.6.1 Kort om min empiri.....	11
1.7 TEORETISKE BETRAKTNINGER – OPERASJONALISERING AV VARIASJONER I	
UTFORMINGEN AV LEDERROLLER .....	12
1.8 VIDERE DISPONERING AV OPPGAVEN .....	14
<b>2.TEORI .....</b>	<b>16</b>
2.1 DE AVHENGIGE VARIABLENE .....	16
2.2 INSTRUMENTELL, HIERARKISK TEORI.....	17
2.2.1 Departementet: eksplisitte mål, formell struktur og homogenitet .....	17
2.2.2 Lederskap: Homogenitet og autoritet.....	18
2.2.3 Noen betraktninger og modifikasjoner.....	19
2.2.4 Det instrumentelle perspektiv og NPM.....	20
2.3 KULTURPERSPEKTIVET .....	22
2.3.1 Organisasjon vs institusjon.....	22
2.3.2 Lederskap = Statsmannskunst.....	24
2.3.3 Kulturperspektivet og NPM.....	25
2.4 OMGIVELSESEDELSE .....	26
2.4.1 Tekniske og institusjonelle omgivelser- ytre omgivelser .....	26
2.4.2 Lederskap: Omgivelsesledelse .....	30
2.4.2 Omgivelsesperspektivet og NPM.....	32
2.5 NOEN FORVENTNINGER PÅ FORHOLDET MELLOM DE RESPEKTIVE	
PERSPEKTIV – ET TRANSFORMATIVT PERSPEKTIV .....	33
2.5.1 Samlede effekter og implikasjoner av instrumentell, kulturell og omgivelsesledelse. ....	33
2.6 TIDLIGERE LEDELSEUNDERSØKELSER .....	36

2.6.1. Maktutredningen fra 70- tallet .....	36
2.6.2 Lederrollestudier på 1980- 90 tallet.....	37
2.6.3 Effekter av NPM- reformer.....	38
2.7 METODISKE BETRAKTNINGER .....	41
2.7.1 Generalisering.....	42
2.7.2 Empiriske kilder.....	43
2.7.3 Metodiske utfordringer.....	44
<b>3.STATLIGE LEDERROLLER OG TREKK VED EMBETSVERKET .....</b>	<b>47</b>
3.1 LEDELSESUTVIKLING I DEPARTEMENTENE PÅ 1990- TALLET.....	47
3.2 DIREKTORATSLEDEREN OG STATSRAÅDEN .....	49
3.2.1 Statsråden som leder av et departement.....	49
3.3.1 Direktoratselederne.....	52
3.4 DEPARTEMENTETS OPPGAVER.....	55
3.4.1 Politiske oppgaver.....	55
3.4.2 Organisering og styring av sektoren .....	55
3.4.3 Forvaltningsoppgaver – utøvelse av myndighet.....	56
3.4.4 En forskyvning mot oppgaven som politisk sekretariat.....	56
3.5 OPPBYGNING OG UTVIKLINGSTREKK.....	56
3.5.1 Hierarkisk struktur .....	57
3.6 EMBETSMANNSROLLER .....	60
3.6.1 Politisk lojalitet vs. nøytralitet.....	60
3.6.2 Lojalitetsprinsippet og faglig uavhengighet.....	61
3.6.3 Legalitetsprinsippet.....	61
3.6.4 Kort presentasjon av Olje- og energidepartementet .....	62
3.6.5 Avsluttende kommentarer .....	63
<b>4.EMPIRISKE DATA FRA MIN UNDERSØKELSE I OED .....</b>	<b>65</b>
4.1 DEPARTEMENTET : OPPGAVEFUNKSJONER OG ROLLEAVKLARINGER .....	65
4.1.1 Departementets oppgaver og struktur.....	65
4.1.2 Kontaktmønstre og samarbeid mellom politisk og administrative ledere .....	67
4.2 KULTURELLE TREKK OG VERDIER I OED .....	69
4.2.1 Et moderne departement.....	70
4.2.2 Aspekter ved lederrollene .....	71
4.3 NPM PÅ NORSK: MÅL- OG RESULTATSTYRING.....	74
4.3.1 Målformulering.....	74
4.3.2 Resultatrapportering .....	76
4.3.3 Balansert målstyring (BMS).....	77
4.3.4 Styringsverktøy .....	78
4.3.5 Styring av underliggende etater .....	79
4.4 YTRE OMGIVELSER .....	81
4.4.1 Relasjonen til Stortinget .....	81
4.4.2 Relasjoner til andre departement .....	82
4.4.3 Interesseorganisasjoner .....	84
4.4.4 Forhold til media.....	85
4.4.5 Kontakt med EU .....	86
4.4.6 Beskrive en arbeidsdag og tidsbruk i rollen.....	87
4.5 OPPSUMMERING .....	88
<b>5. ANALYSE .....</b>	<b>90</b>

5.1 STRUKTURELLE TREKK .....	90
5.1.1 Politisk vs. administrativ ledelseslogikk.....	90
5.1.2 Hierarkiet og alternative styringsformer.....	94
5.2 KULTURELLE TREKK .....	95
5.2.1 Departementskulturen og reformbarrierer .....	95
5.2.2 Tradisjonelle departement- og sektorverdier.....	97
5.2.3 Nøytralitets- og lojalitetsprinsippet.....	99
5.2.4 Statsmannen og administratoren.....	100
5.3 TEKNISKE OG INSTITUSJONELLE OMGIVELSER .....	101
5.3.1 Imagepleiing og modernitet- dekobling av formell struktur.....	101
5.3.2 Dekopling av formell struktur .....	103
5.3.3 Medieeksponering .....	104
5.3.4 Rettsliggjøring.....	105
5.3.5 Sektorisering .....	105
5.3.6 Interesseorganisasjoner .....	106
5.3.7 Rekruttering.....	107
5.4 DET TRANSFORMATIVE PERSPEKTIV .....	107
5.4.1 Lederroller i endring?.....	109
<b>6. AVSLUTNING OG SAMMENFATNING.....</b>	<b>111</b>
6.1 DYNAMISKE SAMFUNNSVERDIER OG NPM – REFORMER.....	111
6.1.1 Ministeransvar og politisk lojalitet som forklaringsvariabler .....	112
6.1.2 Transformative lederroller.....	115
6.2 NOEN REFLEKSJONER RUNDT MAKT MELLOM POLITISK LEDELSE OG EMBETSVERK .....	116
<b>KILDELISTE: .....</b>	<b>119</b>
<b>APPENDIKS 1 .....</b>	<b>130</b>



# 1. Innledning og problemstilling

## 1.1 Utvikling av velferdsstaten og NPM-reformer

Den offentlige sektor byr på spesielle betingelser og utfordringer for dens ledere, og i løpet av de siste tiårene har reformer for effektivisering og tilpasning av offentlig forvaltning gjennom begrepet New Public Management understreket offentlig ledelse som en viktig suksessfaktor (Strand 2001: 271).

Reformarbeid har likevel vært en kontinuerlig prosess i den norske sentralforvaltning. Ryktet om en tungrodd og byråkratisk institusjon kan ikke sies å være et rettferdig bilde. Det har i fra 1946 til 1991 blitt produsert nærmere 400 offentlige forvaltningspolitiske utredninger og det har etter etterkrigstiden blitt foretatt 3500 omorganiseringer i sentralforvaltningen (Rolland 1993). Frem til 1985 dreide dette seg hovedsakelig om å håndtere en voksende velferdsstat, og man opplevde en stor utbygging av sentralforvaltningens enheter. Etter denne vekstperioden gikk staten inn i en fase med endring, ombygging og omstilling (Rolland 1999). Man kan betegne dette som en utvikling mot en "defensiv stat" (Grønlie 1998). Dette skyldes at sentraladministrasjonen sto overfor nye utfordringer da man innenfor OECD- området på 80- tallet fikk en internasjonal forvaltningspolitisk trend med trekk av nyliberalisme, og en mer kritisk holdning enn tidligere til de vesteuropeiske velferdsstatene. Det var et uttrykk for at offentlig forvaltning var blitt for stor, for mektig og for kostbar, og at den måtte reduseres og effektiviseres (OECD 1990). Den toneangivende forvaltningspolitiske bevegelse som anga løsninger på disse problemene fikk betegnelsen "New Public Management", og ble presentert som en slags global diagnose og en standardmedisin for å lege det som av mange ble oppfattet som sykdomstrekk ved offentlig forvaltning (Olsen 1988).

Som reformidé ble NPM utviklet som et endimensjonalt konsept med vekt på økonomiske verdier og normer (Christensen 2000: 2). Dette var en motsats til

tidligere tradisjonelle byråkratiske verdier. I tillegg ble det nødvendig med strukturelle organisasjonsendringer for å effektivisere virksomhetene. NPM var imidlertid ikke et enhetlig og sammentømret konsept, men et knippe av tiltak som var basert på ulike teoretiske fundament. Disse besto av ordninger som delvis stod i motsetning til hverandre og med synlige inkonsekvente trekk. Man ville for eksempel ha bedre overordnet styring og samtidig større lokal autonomi, både redusere budsjettene og øke servicen. Hovedparolen var en mindre og mer effektiv stat, hvor det gjaldt å få mer forvaltning ut av hver krone. Dette var mulig gjennom massiv desentralisering av organisasjonene, deregulering av makt, kundeorientering og med private markedsorienterte bedrifter som ideal (ibid).

Forskjellene mellom offentlig og privat sektor ble nedtonet, og de administrative lederne skulle gis økt handlefrihet slik at medisinen for reformarbeid i offentlig sektor var preget av økt management-orientering, fristilling, privatisering, markedsretting, kontraktstankegang og økonomisering (ibid). Rammebetingelsene for ledernes virke skulle avklares og bestemmes fra politisk hold, samtidig som de administrative lederne skulle få en mer fristilt tilværelse. NPM ønsket med dette å oppnå et klarere skille mellom politisk og administrativ ledelse, men med et hovedmål om å styrke begge nivåene.

### **1.1.1 Offentlig ledelse i fokus**

Denne nye managementorienterte tankegangen ble presentert som universalistisk og apolitisk, og som kunne brukes på tvers av landegrenser, partigrenser, administrative nivå, institusjoner og sektorer. Tesen var at ledelse generelt står ovenfor de samme utfordringene, og kan derfor frontes med samme mynt.

NPMs fokus på offentlig lederskap var en motreaksjon på at begrepet "ledelse" har hatt en beskjeden plass eller har vært fraværende i det offentlige (Strand 2001). Det er lett å forstå hvorfor ledelse tradisjonelt var lite vektlagt i offentlig virksomhet. Beslutningene skulle være upartiske og objektive, rommet for skjønn, og dermed vilkårlighet og individuell tilbøyelighet skulle få lite spillerom. Lederne bekler roller hvor det forventes integritet, anstendighet og skikkelighet fra innehaveren. Hvis det offentlige "fusker for mye i kortene", kan det miste legitimitet og troverdighet i



forhold til borgeren. Objektiv analyse og regelfølgning skulle begrense mulighetene for tilfeldige beslutninger, ulikebehandling og favorisering (Statskonsult 1997a :12).

## 1.2 Den suverene stats utfordringer – alternative statsmodeller og demokratiprosesser

Konsekvensen av nye krav til organisering og arbeidsformer i forvaltningen etter NPM- prinsipper kan med stor sannsynlighet ha satt den suverene stat på prøve. Med dette menes at NPM vil åpne eller forsterke alternative måter en innbygger kan øve innflytelse på statlig politikk, noe som vil kunne minimere den tradisjonelle hierarkiske statsmodellen og dens byråkrati. Utfordringen for den suverene stat dreier seg mye om at valgdeltagelse har blitt svekket som viktigste kommunikasjonskanalen mellom stat og folk. Man kan i tillegg til å se på innbyggerne som stemmegivere flytte oppmerksomheten på disse som konsumenter og som medlemmer av en interessegruppe. Dette fordi NPM i stor grad vektlegger og favoriserer et samfunn basert på individualistiske hensyn og verdier (Christensen og Læg Reid 2000).

Således er det rimelig å nyansere bildet av den suverene stat med å fremheve alternative statsmodeller og demokratier for å belyse de aktuelle og supplerende relasjonene det finnes mellom innbyggerne og staten (ibid). J.P. Olsen (1988a) lister opp, i tillegg til den suverene stat, tre andre statsmodeller som setter søkelys på utfordringer som kan minimere den suverene stat. Disse kan innledningsvis listes opp som den institusjonelle stat, den korporative stat og supermarkedsstaten. Statens fire ansikt er alle i varierende grad elementer og en del av staten som en enhet, men det argumenteres for at det har skjedd en forskyvning fra den suverene stats hegemoni mot et fokus på supermarkedsstaten.

### 1.2.1 Problemstilling

I denne oppgaven ønsker å undersøke i hvilken grad dette skifte av samfunnsverdier, inkludert NPM- reformer påvirker embetsverket og de administrative lederrollene.

Mer eksplisitt vil min problemstilling være å **forklare variasjoner i ekspedisjonssjefenes og avdelingsdirektørenes utforming av lederroller i Olje- og energidepartementet i lys av NPM –reformer og politiske verdier i samfunnet.**

Som analyseenhet har jeg plukket ut Olje- og energidepartementet (OED), men det er ingen eksplisitt årsak til dette valget. Denne beslutningen har blitt gjenstand for en praktisk vurdering når oppgavens empiridel skulle samles inn. Det er derimot generelt ikke vilkårlig hvilket departement man analyserer med tanke på å kunne generalisere ut fra empiri og funn. Sentraladministrasjonen kan ikke betraktes som et enhetlig organ. Den er derimot karakterisert og sammensatt av sektorvise fagdepartement som er spesialisert etter formål og samfunnsmessige oppgave- og verdihensyn. Man vil finne forskjellige kulturelle og strukturelle trekk, og særegenheter ved omgivelsene, som kan modifisere avvise eller forsterke en reform (Christensen og Lægreid 2002).

#### **1.2.2.1 Presisering av problemstilling**

I undersøkelsen og i boka til T. Christensen og P. Lægreid (2002) *”Reformer og Lederskap”* tar de for seg toppledere som statsråder i Bondeviks første regjering, departementsråder og et utvalg etatsledere og ledere i statlige selskaper. Overordnet fokus er hvordan rolleutformingen og rolleatferden påvirkes av moderne forvaltningsreformer og den politiske kultur.

Forskerne benytter seg av organisasjonsteorier tuftet på å analysere politiske organisasjoner. Disse er basert på instrumentelle og strukturelle forhold, administrativ kultur og institusjonelle trekk, samt trekk ved organisasjonens omgivelser. De konkluderer med at det er mest fruktbart å se på samspillet mellom disse faktorene ved å fokusere på en transformativ tilnærming til reformers påvirkning på den norske forvaltningen. I dette perspektivet vil omstillingene i lederroller skje i et komplekst samspill mellom nasjonale forvaltningspolitiske strategier og valg, historisk arv, individuelle bakgrunnsfaktorer og ytre krefter.

Temaene i undersøkelsen rettes mot bl.a. politiske kontrollinstrumenter som mål- og resultatstyring, økonomireglement og fristilling av statlige selskaper.

Dessuten hva slags vilkår dette har for politisk styring, arbeidet i regjeringsskollegiet og forholdet mellom politiske og administrative lederroller. Relasjonene mellom regjeringsapparatet og Stortinget, massemedia, interesseorganisasjoner og EU blir også kommentert. Dette er ledernes ytre omgivelser. Boka konkluderer med at rommet for selvstendig politisk styring og skjønn for regjeringsmedlemmene er blitt redusert, samtidig som det er samordningsproblemer i regjeringsapparatet. Rolleutøvelsene er preget av spenninger mellom en reaktiv politisk logikk og en mål-middel-orientert administrativ logikk. Endringene i lederrollene skjer gjennom en kombinasjon av robusthet og fleksibilitet og gjennom organisasjonenes indre og ytre trekk. Rolleutøvelsen mellom politiske og administrative ledere er preget av et høyt tillitsnivå, men at den også settes på prøve.

Et generelt utviklingstrekk er at statsrådenes styringsmuligheter er begrenset, og boka diskuterer om man er på vei mot en ”styringsabdikasjon” fra politisk hold hvor forvaltningens og selskapenes makt styrkes. Avslutningsvis antydes at Norge har blitt karakterisert som en nølende reformator, som en stat som reagerer sent på internasjonale styringssignaler om utvikling av en nyliberal stat, og som har valgt sin egen vei basert på historiske tradisjoner i styringsverket. Det har likevel foregått kontinuerlige endringer i det offentlige apparat, og det internasjonale presset har økt. Det siste tiåret har Norge derfor i økende grad gjennomført internasjonalt inspirerte og økonomiske orienterte reformer, selv om de har fått en nasjonal tilpasning.

Jeg vil i min undersøkelse i store trekk benytte meg av de samme temaene, og jeg mener det er fruktbart å undersøke disse variablene gjennom en tilsvarende teoretisk tilnærming. Jeg har imidlertid innsnevret begrepet toppledere i staten til å gjelde administrative ledere, og på nivået under departementsrådstillingen. Jeg har valgt å konsentrere meg rundt rollene til ekspedisjonssjefer og avdelingsdirektører. Disse stillingene ble ikke tatt med i den omtalte undersøkelsen til T. Christensen og P. Lægveid (2002), men jeg mener at det vil være naturlig og interessant å følge opp disse problemstillingene for disse ledergruppene. Vi har sett at politisk rolleutøvelse gir føringer på de administrative lederrollene.

Jeg ønsker dermed teoretisk å forklare **variasjoner i utformingen av lederroller i OED gjennom strukturelle og kulturelle trekk, og trekk ved departementets**

**omgivelser. I møte med reformer vil det være nødvendig å forklare disse variasjonene ved hjelp av et transformativt perspektiv.**

Jeg skal videre i mitt innledningskapittel utdype bakgrunnen for oppgavens problemstilling. Jeg vil teoretisk mer inngående beskrive statsmodellene og deres innvirkning og relevans for politiske reformer. Ikke minst er det viktig å få frem de ulike implikasjoner dette har for forholdet mellom politikk og embetsverk. Dessuten vil jeg kort presentere oppgavens teoretiske rammeverk som jeg har kommentert tidligere i kapittelet.

## 1.3 Statsmodellene og byråkratiet

### 1.3.1 “Folkets demokrati” - den suverene og institusjonelle stat.

Hvis man tar utgangspunkt i den tradisjonelle hierarkiske stat, er den først og fremst kjennetegnet av innbyggernes kommunikasjon til politikerne gjennom valgdeltakelse og partimedlemskap. Valgresultatet gir direkte ringvirkninger på Stortingets fordeling av representanter for de respektive partiene. Den sittende regjering har til enhver tid et nøytralt embetsverk til disposisjon for å sette ut i livet den aktuelle politikken (Olsen 1988a :237). Videre har den utøvende makt kontroll over et nøytralt byråkrati slik at politikken blir implementert grundig (Christensen og Lægreid 2001b). I Norge praktiseres dette først og fremst ved hjelp av ”meta- regler”, en gjensidig overenskommelse og forståelse for hvilke verdier og spilleregler som gjelder mellom disse ansvarsområdene. Dette viser seg ved at man fokuserer mer på normkontroll enn detaljerte lovbaserte systemer (Christensen og Peters 1999). Fordelingen av stortingsmandatene skal reflektere hvilken politikk og samfunnsverdier som skal prioriteres. Men det er likevel en balansering av mindretalls- og flertallsinteresser med en samling rundt det kollektive som er en viktig oppgave i den suverene stat (Christensen og Lægreid 2000).

Den institusjonelle statsmodell supplerer den suverene statsmodell ved at den også vektlegger staten som et moralsk fellesskap basert på historisk- kulturelle tradisjoner, slik at staten utvikler seg og forandres i takt med sin historiske arv og

tradisjoner. Selve styringen foregår etter konstitusjonalismeprinsippet, og baseres på et regelbyråkrati med vekt på rettsregler og prosedyrer. Således fungerer staten etter visse verdisystemer som skal gi uttrykk for hva som er passende politikk for å opprettholde det moralske fellesskap (Christensen & Røvik 1999, Krasner 1988, March 1994, March & Olsen 1989). Dette kombineres med utviklingen av politiske institusjoner som fremmer muligheten for samstemmighet mellom styrende og styrte (Østerud et. al 1997: 129). I Norge har man en tradisjon for å opprette uavhengige statlige tilsyns - og kontrollorgan som er garantister for at det ikke skal forekomme maktmisbruk og overgrep blant statens enheter på statens innbyggere (Christensen og Lægreid 2000: 10).

### **1.3.1.1 Et integrativt byråkrati**

I det suverene folkedemokratiet må embetsverket konsentrere seg med å jobbe etter *integrative* prosesser. For å skjøtte statens oppgaver må en følelse av felles tilhørighet, lik historie og tradisjoner være en viktig substans i byråkratikulturen. Dette skal hjelpe til å bygge opp om en felles ansvarsfølelse og et felles ansvarsmål, slik at man vil handle etter visse standarder, eller de tradisjonelle embetsmannsprinsippene (March og Olsen 1989, March 1994).

### **1.3.2 "Individets suverenitet- supermarkedsstaten og den korporative stat.**

Den sentraliserte statens maktmonopol blir utfordret og modifisert i den korporative statsmodell. Den er konsentrert rundt interessehevdingsaktører som skal reflektere et pluralistisk samfunn og et heterogent politisk- administrativt system. Staten er karakterisert av flere konkurrerende autoriteter og maktsentra som forhandler etter gruppestyrke og selvinteresse (Kvavik 1976, Olsen 1988; Schmitter 1974). Interessegrupper, både private og offentlige, er integrerte i politiske prosesser, fordi regjeringen trenger deres ekspertise og støtte. Hovedstatusen til innbyggerne i et slikt samfunn er indirekte deltagelse gjennom medlemskap i en interesseorganisasjon som skal forsvare medlemmenes interesser i den korporative kanal. Således har ikke de politiske lederne det eneste og endelige ansvaret for kontrollen over

samfunnsutviklingen (Christensen og Lægreid 2000). Stemmer teller i valgkanalen, men i de offentlige beslutningsprosessene er det like mye aktørenes ressurser som avgjør (Rokkan 1966).

Supermarkedsstaten setter fokus på folk som konsumenter, brukere og klienter (Hood 1998: 98), og statlig virksomhet har en servicerolle hvor det er viktig å sørge for effektivitet og god kvalitet på det som etterspørres. Staten blir kontrollert av samfunnet gjennom en serie bottom- up - prosesser, hvor hver eneste enhet er med på å bestemme utformingen av den offentlige politikken (Peters og Pierre 1998). Denne form for politikk på "street-level-nivå" er essensielt i dette perspektivet, fordi den er en motvekt til den sentraliserte stat som karakteriseres som overbelastet og ueffektiv (Boston et al. 1996:8, 11, Gustafsson og Svensson 1999:47). Modellen er tuftet på endimensjonale, økonomiske prinsipper, og innflytelse og alternative verdier og interesser fra andre statsmodeller må nedgraderes (Nagel 1997:354). Dette viser tydelig prinsipper som samsvarer med NPMs reformresept.

### **1.3.2.1 Et aggregativt byråkrati**

For å støtte opp om et slikt demokrati er embetsverket, især i supermarkedsstaten, konsentrert rundt såkalte *aggregative* prosesser hvor hver eneste aktør lever i atomiserte og selvstendige tilværelser. Her er det ikke viktig å strebe etter å skape en tett integrering og felles byråkratisk tilhørighet. I stedet må aktørene få insentiver til å handle etter visse felles standarder (Lægreid og Olsen 1984). Denne kulturen passer best for den individuelle statens utfordringer med å tilfredsstille de enkelte konsumentenes forventninger. Det gjelder å ha et embetsverk som er forandringsvillig, og med rask evne til å tilpasse seg skiftende ønsker i dynamiske omgivelser (Christensen og Lægreid 2000). Det er lett å se at NPM styrker og gir legitimitet til et embetsverk som fokuserer på å jobbe etter disse prinsipper.

## **1.4 NPM og statsmodellene**

Oppsummert kan man generelt hevde at staten har elementer fra alle statsmodellene, men NPM favoriserer supermarkedsstaten når man ønsker å skifte fokus på folk fra

borgere til konsumenter, og at statens oppgave er å sørge for høyest mulig grad av produktivitet og fleksibilitet (Olsen 1988a: 246). De andre perspektivene hindrer i større grad en reformering av forvaltningen (Christensen og Læg Reid 2000). Den suverene stat lider under partipolitikkens tvetydighet. Partiprogrammenes store og ofte skiftende mål basert på et velfungerende konsensusdemokrati kan for den vanlige innbygger være logisk uforståelig (Olsen 1984). En synkende oppslutning rundt partimedlemskap (Katz og Mair 1994), og en tilsvarende synkende valgdeltakelse i mange land kan gi et dekkende bilde på disse symptomene (Franklin 1996, Narud og Valen 1999, Petersson 1999).

NPM forandrer aspekter ved den institusjonelle statsmodellen. Offentlig myndighetsutøvelse blir forflyttet til det juridiske felt med økt fokus på individuelle rettigheter og økt politisk rolle for domstolene (Olsen 1988a). Dette er et utfall og en konsekvens av påvirkninger fra EU- direktiver som vedtas av EU- rettslige organ (Majone 1996). De implementeres i den norske forvaltningen, uten at den har store muligheter for å påvirke innholdet i disse så lenge Norge står utenfor EU-fellesskapet. EU- retten er i langt større grad basert på individuelle og egoistiske ideer enn kollektive og institusjonelle verdier.

Når det gjelder den korporative stat kan NPM underminere noen hovedelementer. Den er på mange måter skeptisk til offentlige unioner og sammenslutninger fordi organisering av særinteresser blir sett på som udemokratiske og fiendtlige til sentrale elementer basert på den individuelle friheten til en konsument (Christensen og Læg Reid 2000: 21).

## 1.5 Statlig ansvar- politiske og administrative ansvarsfelt

Jeg skal videre kommentere hva slags innflytelse og føringer NPM har for samspillet mellom politisk og administrativ ansvarsnivå. Det argumenteres for at det kan ha oppstått gråsoner og sammenblandinger av de respektive ansvarsområdene når man får et bilde av en statsmodell med færre elementer av den suverene, hierarkiske stat og med større vekt på supermarkedsstatens idealer. NPM produserer tvetydighet,

avstand og kompleksitet mellom politisk ledelse og embetsverk (Christensen og Lægneid 2000).

### **1.5.1. Politisk ansvarlighet og NPM**

I NPM- teorien er ansvarsområdene klart fordelt på papiret, men kan ofte svikte i praksis (Gregory 1998). Dette kan skyldes at den institusjonelle og organisatoriske linken mellom politisk og administrativ ledelse ofte er løs. Rollene til politiske ledere er tvetydige under NPM (Day og Klein 1987: 28). De valgte lederne skal ha rollen som strateger hvor man skal definere de langsiktige målene til offentlig sektor, og samtidig vurdere embetsverkets resultater. Dette til tross for at de skal gi betraktelig diskresjon til de operative enhetene (Peters og Pierre 1998:228). En konsekvens av dette er at det politiske lederskapet ser ut til å bli mer indirekte, og man kan bli nødt til å reise spørsmålet om grunnlaget for et ministeransvar. Kan de politiske lederne holdes ansvarlig hvis de tilsynelatende har begrenset kontroll over den offentlige administrasjonen? Og er de politiske lederne villige og har de mulighet til å gå inn i strategrollen som NPM foreskriver, som strider mot den tradisjonelle politikerrollen (Pollitt og Bouckaert 2000)? Under NPM kan det se ut til at det er et skifte fra den politiske til den administrative sfære, og fra input og prosesser til output og outcomes. Men mindre vektlegging av input og prosess betyr ikke at politisk ledelse er mindre ansvarlige for politikken (Romzek 1998).

### **1.5.2 Administrativ ansvarlighet og NPM**

Det er som tidligere nevnt en innebygd inkonsistens i NPM. Det kan virke vanskelig å oppnå både et styrket kundeaspekt, frigjøre administrative ledere og samtidig styrke den politiske kontrollen (Pollitt og Bouckaert 2000). De politiske prosessene genererer ofte upresise, uklare objektive kriterier i motsetning til klare og strategiske mål. Dette kan vanskeliggjøre kravet om at administrativ ansvarlighet skal være nøytrale og verdifrie handlinger. For hvilke signaler er det da embetsverket forholder seg til og baserer sitt arbeid på? Det kan med andre ord oppstå et politisk tomrom når den klare politikken og retningen ovenfra forsvinner. (Zahl 1999). Dessuten kan de



organisatoriske strukturene være av en slik art at lederne som er ansvarlige overfor politikerne ikke kan bære det fulle ansvaret for handlinger gjort av desentraliserte underliggende enheter. Disse kan i større grad vektlegge mer business effektivitet og administrativ ansvarlighet på bekostning av politisk rettferdighet og ansvarlighet (Behn 2001, Leazes 1987).

## 1.6 Oppsummering og empiriske fakta fra min oppgave

Jeg har argumentert for at bevisste reformforsøk i sentralforvaltningen har satt i gang prosesser som gjør at det politiske ansvaret kan ha fått en forskyvning til det administrative nivå og til en supermarkedsstat. Med elementer av nye ansvarsfelt er det naturlig å forvente en mulig endring og en bevegelse i både rolleutforming og rolleutøvelsen til de administrative lederne. Hvilke direkte konsekvenser vil da kunne påvises på de administrative lederrollene?

En konsument i supermarkedsstaten tenderer i det store og det hele til å ha færre rettigheter enn en borger i den suverene, hierarkiske stat. Denne "kvasi-borgerrollen" kan føre til tvetydighet mellom folk og det offentlige apparat, men den kan også fremme tvetydighet mellom de politiske og administrative lederrollene. Dette kan svekke den fundamentale tillitten mellom offentlige byråkrater og innbyggere (Fountain 2001, March og Olsen 1989). Samtidig kan tvetydigheten få konsekvenser for utforming av offentlige roller. Man ser en utvikling av administrative lederroller basert på individuelle kontrakter, instrumentelt ansvar og insentiver enn kulturell og moralsk ansvarlighet (Gregory 2001). Med dette følger et skifte fra en integrativ til mer vektlegging av en aggregativ byråkratikultur.

### 1.6.1 Kort om min empiri

Empirien til oppgaven er samlet inn gjennom personlige intervjuer med til sammen 9. ledere; 2. ekspedisjonssjefer og 7. avdelingsdirektører. Oppsummert støtter min undersøkelse mye opp om Christensen & Lægreids funn og konklusjoner, selv om jeg har innsnevret antall variabler og enheter i forhold til deres data. Det er ikke et entydig svar på hva det vil si å være leder i OED. Det er rom for å tilpasse sin egen

lederrolle, især for ekspedisjonssjefene som har en friere rolleutforming og kan praktisere sin rolleutøvelse i større grad etter egne premisser. Departementet består dessuten av sterke fagavdelinger med en relativ løs hierarkisk struktur.

Både den indre og den ytre kompleksitet er viktig å understreke for å beskrive dagens lederroller i OED. Økt internasjonalisering gjennom EØS- avtalen, økt oppmerksomhet fra massemediene og effektiviseringskravet blir dokumentert i mine intervjuer. Det er særlig effektivitets- og økonomiperspektivet med vekt på mål- og resultatstyring som volder problemer. Lederne er bevisste på formålet med konseptet, men det rapporteres om vanskeligheter med praksisen. En offentlig organisasjon har ikke effektivitet som sitt naturlige hovedmål. Objektiv analyse og regelfølgning som skal lede til upartiske og objektive beslutninger er vanskelig å måle etter NPM-idealer.

Forholdet til politisk ledelse er basert på tillit, og lojalitetsprinsippet er en viktig verdi som legges til grunn i alt arbeid. Samtidig er det like viktig og grunnleggende å opprettholde en nøytral profil, og man ønsker ikke mer makt, ei heller vil de blande seg bort i det politiske ansvarsfeltet. Likevel er det en tendens til at departementet i større grad konsentrerer seg om oppgaven og rollen som politisk sekretariat. Teoretisk sett betyr tettere kontakt med statsråden og hans stab, og det er derfor naturlig at det kan oppstå gråsoner hvor de respektive ansvarsområdene i større grad kan komme til å flyte sammen. Det er med andre ord både ytre omgivelser og indre forhold som skaper og som stiller krav til dynamiske lederroller. Men som jeg har kommentert tidligere er det vel så innlysende at dette medfører økt tvetydighet i rollen som kan gi større spillerom til rolleinnhaveren.

## 1.7 Teoretiske betraktninger – Operasjonalisering av variasjoner i utformingen av lederroller

Jeg har allerede gitt noen korte beskrivelser av oppgavens teori, som baseres på faktorer som tar hensyn til den politiske organisasjonens natur. Denne teorien kan deles opp i to kategorier, instrumentell og institusjonell teori. Teoriene tar for seg den komplekse og det særpregede ved en politisk organisasjon, i mitt tilfelle Olje- og

energidepartementet. Jeg vil derfor argumentere for at forvaltningspolitikk gjennom reformer og samfunnsverdier ikke bare gir føringer på den strukturelle, instrumentelle lederrollen i organisasjonen. Man må se det hele i et videre perspektiv. Christensen og Lægreid (2002) kom frem til at det ikke er fruktbart å se en analyse gjennom ett perspektiv, men ta høyde for de ulike blandingsforhold av påvirkning og erfaring med reformene på den enkelte leder. Demografiske variabler kan være et moment. Dessuten må man se på departementets historie og oppgaver. Hvor relevant er reformkonseptet for departementets oppgaver og misjon? Vil det møte motstand eller er det kompatibelt med den eksisterende institusjonelle kulturen? Vil NPM ha en innvirkning på departementets forhold til ytre omgivelser som EU, media, interesseorganisasjoner? Eller hvordan virker disse faktorene på lederrollene isolert sett?

Disse faktorene kan skisseres under fire perspektiver av den nevnte organisasjonsteorien for å analysere det samme empiriske materialet og forklare variasjoner i utformingen av lederroller. De er på mange måter analoge til de fire statsmodellene. Mer konkret vil en politisk organisasjon som departementet være bundet av tilsvarende sammensatte bindinger og kompleksitet som videre vil påvirke lederrollene. Verdier i samfunnet påvirker statens prioritering og sammensetning av de ulike samfunnsoppgavene. Disse verdiene vil til gjengjeld påvirke departementenes funksjoner og oppgaver, og som til slutt påvirker elementer og prinsipper som er innebygd i lederrollene.

Teorien kan mer eksplisitt deles inn i et *strukturelt*, *instrumentelt* perspektiv, *kulturelt* perspektiv, *omgivelsesperspektiv* og et *transformativt* perspektiv. De tar opp sentrale antagelser om organisasjonene som skal ledes og visjoner om lederskap. Det essensielle vil være å forklare hva som kjennetegner lederskapets rolle i de forskjellige perspektivene og hva slags aktiviteter lederskapet forventes å vise, hva slags styringsmidler de forventes å benytte seg av og hva slags organisasjonstekning som preger deres adferd. I denne forbindelse vil vi her måtte modifisere disse rendyrkede teoriene i deres møte med NPM. Hva slags skranker og føringer vil kunne

påvises på lederrollene fra NPM- reformer? Dette kan sammenlignes med NPMs innflytelse på de respektive statsmodellene.

Det strukturelle perspektivet representerer stram styring, effektivitet og et autoritært lederskap. Kulturperspektivet er tuftet på å forklare hvordan lederne bevarer sentrale normer, verdier, sosiale strukturer samt å forklare den evolusjonære utviklingen og fornyelsen av departementet. Et omgivelsesperspektiv legger vekt på at lederne klarer å kombinere instrumentelle og institusjonelle omgivelser. Her kan nevnes ”pleie” av omgivelsene, snakk, manipulering med myter. Tekniske omgivelser baseres mer på å forholde seg instrumentelt til f. eks media, interesseorganisasjoner og EØS- relaterte aktiviteter.

Jeg vil diskutere hvilke implikasjoner NPM har for de respektive perspektiv. Ut i fra dette kan man få en pekepinn på at NPM fører til økt kompleksitet i lederrollene, ikke bare isolert på hvert perspektiv, men også implisitt på perspektivene seg imellom. Med dette er det vanskelig å verifisere bare ett perspektivs fruktbarhet, og man må konkludere med at et sammensatt transformativt perspektiv er den mest nyttige tilnærmingen for å forklare variasjoner i utformingen av lederroller i OED.

## 1.8 Videre disponering av oppgaven

Etter denne innledningen vil jeg videre presentere de fire organisasjonsperspektivene. I den forbindelse vil gi noen metodiske betraktninger rundt min oppgave, særlig vil diskusjonen rundt generalisering av case- studier bli tatt opp. Teorikapittelet avsluttes med en oversikt over tidligere nasjonale og internasjonale ledelsesundersøkelser som sammen med boken ” *Reformer og lederskap*” danner en teoretisk så vel en empirisk ramme rundt min oppgave.

Kapittel tre starter med en teoretisk og en empirisk gjennomgang av statlige lederroller. Foruten noen generelle kommentarer rundt ledelsesutvikling i departementene på 90- tallet, presenterer jeg data fra Statskonsults studier rundt rollen som statsråd og rollen som direktoratsleder. Rollen som mellomleder fordrer

kontakt med både politisk ledelse og direktorat, og har ofte en koordinatorrolle mellom disse nivåene. Videre skal jeg beskrive det typiske ved et departement; den hierarkiske struktur og de viktige embetsmannsprinsippene som viktige identifikasjonselementer i de statlige lederrollene. Jeg avslutter kapitlet med en kort presentasjon av Olje- og energidepartementet. I den andre empiridelen, kapittel fire, vil mine egne data fra Olje- og energidepartementet bli presentert.

Kapittel fem består av en grundig analyse av det empiriske materialet. Målet er å sette mine egne data i et komparativt perspektiv, og vise sammenfall og eventuelt endringer av tidligere studiers funn.

Oppgavens avsluttes med en generell oppsummering av analysedelen. Jeg vil kommentere hovedfunn og fortolke disse. Til slutt skal jeg gi noen generelle implikasjoner rundt forholdet mellom politikk og embetsverk, og mellom politikeren og embetsmannen.

## 2. Teori

### 2.1 De avhengige variablene

Jeg skal som nevnt i innledningen av denne oppgaven ta for meg ekspedisjonssjefer og avdelingsdirektører som avhengige variabler. Jeg vil altså konsentrere meg om mellomledernivået, selv om ekspedisjonssjefrollen i mange tilfeller og sammenhenger kan karakteriseres som en topplederstilling. Dette blir ytterligere utdypet nedenfor i avsnittet om ekspedisjonssjefsrollen. Ekspedisjonssjefen er leder for en avdeling i et departement, mens avdelingsdirektøren er leder for en seksjon i en avdeling.

Ekspedisjonssjefrollen har for det først lange tradisjoner i embetsverket, i motsetning til departementsrådsstillingen som er av nyere dato. Forholdet mellom disse er av den grunn ikke alltid veldefinert i praksis. Derfor ser man i departementer med sterke fagavdelinger at det er vanlig at ekspedisjonssjefen har stor grad av selvstendighet, slik at det forekommer direktekommunikasjon mellom ekspedisjonssjef og statsråd. Ekspedisjonssjefen har det faglige ansvaret i avdelingen, og er en viktig rådgiver for politisk ledelse. Store saker som berører departementet som helhet skal som regel informeres til departementsråden. Erfaringen viser dog at det neppe kan trekkes en krystallklar grense mellom disse (Statskonsult 1997d).

Avdelingsdirektøren er en mer fastsatt mellomlederstilling, både i rolleutformingen og i rolleutøvelsen. Den har en mer administrativ profil som innebærer kontroll og opplæring av underordnede medarbeidere, samt at den har et fast rapporteringsforhold til ekspedisjonssjefen.

Av dette kan man lese at ekspedisjonssjefen er lederen til en avdelingsdirektør, ergo er han / hun høyere opp i stillingshierarkiet. Av den grunn kan det være at man finner forskjeller i rollene blant disse gruppene. Men til gjengjeld er det slik i den norske departementskulturen at de fleste ekspedisjonssjefer har gått gradene i systemet, bl.a. via stillingen som avdelingsdirektør (Statskonsult 2003:8). Dette kan

være et modifierende trekk fordi man underveis har blitt sosialisert i departementets kultur og sektortenkning og som igjen kan bidra til å skape konvergens i rollene.

## 2.2 Instrumentell, hierarkisk teori

### 2.2.1 Departementet: eksplisitte mål, formell struktur og homogenitet

Instrumentell teori sorterer under såkalt rasjonell organisasjonsteori, som kan sies å ha røtter i flere relaterte, men distinkte teoretiske retninger fra første halvdel av dette århundret, blant annet Taylors ”Scientific Management”, Fayols administrasjonsteori, Gulicks administrasjonsteori, Webers byråkratiteori og Simons teori om administrativ adferd (Egeberg 1984: 26-32; Scott 1998: 38-53). Mye av denne litteraturen vektlegger at effektiv koordinering av kollektiv adferd er grunnlaget for og styrken til organisasjoner (Gulick 1969b: 3).

I organisasjonsteorien kategoriserer Egeberg (1984) og også Scott (1998) organisasjoner i tre forskjellige typer av systemer. Instrumentell teori sorterer under det perspektivet som de omtaler som organisasjoner som rasjonelle systemer, i motsetning til organisasjoner som naturlige eller løst koplede/ åpne systemer. Som rasjonelle systemer anses organisasjonen for å være instrumenter designet for effektiv realisering av mål, og rasjonaliteten ligger her først og fremst i organisasjonen og selve organisasjonsstrukturen, og ikke hos den enkelte organisasjonsmedlem (Brunsson og Olsen 1990: 12; Egeberg 1984: 26; Scott 1998: 33, 34). Med rasjonalitet menes i dette perspektivet en teknisk eller funksjonell rasjonalitet, en ”instrumentell adferd”, ved at et sett av handlinger er organisert slik at de effektivt fører til måloppnåelse av forutbestemt mål (Scott 1998: 33, 34; 1995: 138). Jeg velger å bruke betegnelsen instrumentell teori, nettopp for å understreke at departementet i denne teorien anses for å være instrumenter til effektiv målrealisering. Departementets legitimitet ligger nemlig her i at de effektivt evner å frembringe målbare vedtak, varer, tiltak og tjenester (Brunsson 1989: 2, Røvik 1998: 32).

I et instrumentelt perspektiv er det i følge Scott (1998: 25, 26) særlig to strukturelle elementer som er med på å gjøre organisasjoner forskjellige fra andre typer av kollektiver. Det første er at organisasjoner er kollektiver orientert i retning av etterfølgelse av eksplisitte, klart definerte mål som gir utvetydige kriterier til å velge mellom alternative aktiviteter (ibid). Det andre er at organisasjoner er kollektiver som innehar en høy grad av formalisering, eksplisitte og presist formulerte regler styrer adferd, og roller og rollerelasjoner er beskrevet og fastlagt uavhengig av personlige egenskaper og relasjoner hos individene i organisasjonen (ibid). Disse strukturelle elementene kan sees i sammenheng med det Scott (1995: 33-37) i en annen kategorisering av organisasjoner og institusjoner kaller for regulative elementer, i betydning at organisasjonen begrenser og regulerer aktørenes adferd via lover, regler og sanksjoner. Denne formaliseringen av regulative elementer omtales også som formell normativ struktur (FNS), i betydningen et stabilt sett av upersonlige normer og forventninger knyttet til rolleinnehaverne i en organisasjon, og kommer i praksis til uttrykk i for eksempel organisasjonskart eller stillingsinstrukser (Christensen 1994:21, 22; Egeberg 1984: 21; 1987: 143; 1989: 75). FNS kan sies å bestå av en beslutningsstruktur, som regulerer deltakelse og aktivisering, samt en aksesstruktur, som regulerer definering og problemløsning (Egeberg 1984: 21; Cohen, March og Olsen 1994: 27, 28). Dette skal sikre at alle deltakerne ”trekker i samme retning” (Brunsson 1989: 15), slik at organisasjoner fremstår som homogene, i betydningen fungere som enhetlige aktører med konsistens i mål, beslutninger og aktiviteter (Olsen 1988: 16; Pfeffer 1981a: 90; Scott 1998: 53).

At det her er snakk om et hierarkisk perspektiv på departementet innebærer at det i formalisering og koordinering av organisasjonsadferd også er innebygd en autoritetsstruktur (Gulick 1969b: 6), som er nødvendig for departementets eksistens. Lederskapet kan bruke departementet som et instrument ved å spesifisere mål som organisasjonsstrukturen kanaliserer (March 1984:21; Roness 1997:63).

### **2.2.2 Lederskap: Homogenitet og autoritet**

I et instrumentelt hierarkisk perspektiv skjer rolleutøvelsen i departementet via den formelle normative strukturen (FNS) og gjennom et bevisst design fra lederskapets



side for å fremkalle ønsket organisasjonsadferd (Egeberg 1984: 25, 29 90; March og Olsen 1983: 282; Scott 1998: 36, 53). Designet har gjerne bakgrunn i mål- og situasjonsoppfatninger hos lederskapet, og deres ønske om å forbedre departementets prestasjoner for å oppnå en mer effektiv målrealisering (ibid.; Roness 1997: 63). Design og redesign av FNS er således et mulig instrument for politiske og administrative ledere, ettersom endringer i strukturelle rammer antas å influere aktørers tankemodeller, handlingsmønstre og innholdet i offentlige beslutninger (Christensen 1989: 187; March og Olsen 1983:283; Egeberg 1987: 142-144; Roness 1997: 63). Reorganiseringer antas å ha effekter både på individuell og organisatorisk beslutningsfatning, fordi aktørenes strukturelle bindinger endres (Christensen: 1994: 22). Den strukturelle lederrollen er altså en kombinasjon av en klar mål- middel-tankegang og en formell normativ struktur.

Følgelig fremstår lederskapet i dette perspektivet som entreprenør for reformering og handling, der det tar initiativ til planlagte forandringer, enten for å styrke sin posisjon som sentral beslutningstaker eller for en bedre utnyttelse av ressursene i departementet (Christensen 1989: 187; Cyert og March 1992: 32; Jacobsen og Thorsvik 1997: 345; March og Olsen 1994: 82; Roness 1997:63). Reformering og ledelse i dette perspektivet innebærer at lederskapet enten vier mye tid og oppmerksomhet til prosessen gjennom aktiv deltagelse, alternativt kontrollerer andres deltakelse (Christensen 1991:23; 1994:23; Egeberg 1984:74).

### **Forventede trekk ved den instrumentelle lederrollen**

**Lederne viser klar kognitiv kunnskap rundt den instrumentelle lederrollen. De jobber etter klare mål, planlegger og initierer beslutninger som videre blir kanalisert nedover i systemet til ønsket måloppnåelse.**

### **2.2.3 Noen betraktninger og modifikasjoner**

Kontrollaspektet omhandler kontroll både av handlingsprosesser og av ledernes evner til å sette ut i livet det den nye formelle strukturen foreskriver (Olsen 1983a: 78). Dette kan knyttes direkte til graden av rasjonell kalkulasjon som omhandler de

kognitive eller kunnskapsmessige aspektene i departementets lederroller. Hvor klart er kunnskapsgrunnlaget for reformtiltakene og rolleutformingen hos lederne (Christensen 2002:18-19)? En side ved dette ligger i noen tilfeller utenfor de administrative ledernes rekkevidde, nemlig hvordan relasjonene mellom overordnet politisk ledelse og embetsverket er designet. Har ekspedisjonssjefene og avdelingsdirektørene tilstrekkelige kunnskaper om de formelle elementene i rollen? Svaret på disse spørsmålene viser at kontrollaspektet og kalkulasjonsaspektet henger sammen. I lengden er det vanskelig for administrative ledere å få gjennomslag hvis autoriteten og styringssignalene fra politisk ledelse er vaklende og uklare (Christensen og Lægreid 2002: 19).

Man kan påpeke at generelle trekk ved politiske og administrative lederroller i mange land, også i Norge, sjelden er knyttet til klare formelle stillingsbeskrivelser, noe som også er vanskelig ved stor indre og ytre kompleksitet (Christensen et al. 2002; Olsen 1978: 45). Dette gir større frihet i rolleutøvelsen og det kan også skape gråsoner i forholdet mellom dem (Christensen og Lægreid 2002: 19). Ved siden av potensialet for å spille strategisk på dette kan sammensatte rolleelementer også gi potensial for kompleksitet, kapasitetsproblemer, uklarhet og spenninger (ibid).

#### **2.2.4 Det instrumentelle perspektiv og NPM**

Hvilke føringer gir NPM på de instrumentelle lederrollene i OED?

Politisk ledelse og politiske signaler er det styrende element i NPM-reformen. For de administrative lederne er det to hovedfaktorer som har innflytelse på deres roller. Det ene er den økte avstanden og skillet i styringsdialogen mellom politikk og administrasjon. Det andre er vektleggingen av effektivitetsvariabelen i NPM. Det sistnevnte kan først og fremst føre til en konfrontasjon mellom de eksisterende, integrative arbeidsprosessene og NPMs aggregative hensyn og verdier. Mer direkte kan man si at man kan få et endret blandingsforhold mellom disse i embetsverket i favør effektivitets- og økonomiidealer. Til dette trengs en stat som er forandringsvillig og fleksibelt. Et middel i denne prosessen er økt desentralisering av myndighet og strukturelle reorganiseringer. Dette skal fortrinnsvis vise seg gjennom

rammestyring enn gjennom aktivt detaljstyring. Ønsket effekt er en styrket politikerrolle samtidig som man vil oppnå et styrket administrativt lederskap.

NPM kan både føre til direkte reorganisering og endrede formelle rammer for lederrollene og deres relasjoner, men også mer indirekte påvirke de formelle rammebetingelsene og påvirke hvordan skjønn utøves innenfor de formelle rammene for ekspedisjonssjefene og avdelingsdirektørene. Man kan også se hvordan de formelle endringene som følge av reformer styrker eller svekker bestemte rollers potensielle innflytelse i beslutningsprosessene (Christensen og Lægreid 2002: 20).

Reformer av dette slaget vil sjelden direkte endre hovedoppgavene i rollene deres. Mer relevant er det å se på de indirekte effektene av ytelsesmål på de formelle rollene gjennom nye formelle styringsinstrumenter, som mål- og resultatstyring, økonomistyringsreglement, kontrakter og insentivsystemer, åremål for ledere, osv. Videre kan man sette fokus på hvordan moderne reformers vektlegging av økonomisk effektivitet gir seg utslag i formelle endringer og styringssignaler, som igjen påvirker rollene (ibid).

For å beskrive hvilke implikasjoner disse faktorene har på lederrollene kan det være nødvendig å belyse hvordan disse rollene er utformet før NPM- reformen. Hvordan er rammene for rolleutøvelser? Er det løse formelle rammer, eller endimensjonale med vekt på ett sett av hensyn som følges opp på en klar og entydig måte (ibid)?

#### **NPMs forventede effekter på de instrumentelle lederrollene:**

**Rammestyring, politisk avstand kombinert med NPMs økonomi- og effektivitetshensyn bryter med tradisjonelle administrative arbeidsprosesser og verdier. Grad av formalitet i rolleutformingen til lederen er et element som kan påvirke retningen på rolleutøvelsen, eventuelt om den blir mer standardisert eller mer kompleks.**

## 2.3 Kulturperspektivet

### 2.3.1 Organisasjon vs institusjon

I dette perspektivet fokuseres det mye på uformelle elementer i rolleadferd, endring og lederskap i departementet, ettersom organisasjonen fremstår som langt mer enn instrumenter til effektiv målrealisering (Christensen 1994: 27, 28; Scott 1998: 26, 57). Departementet anses herunder for å være et mål i seg selv, det har en egenverdi, særlig som kilde til personlig tilfredsstillelse for deltakerne (Christensen 1994: 27, 28; Selznick 1957: 17). Perspektivet omtales her som et kulturperspektiv, fordi det fokuseres mye på verdier og normer, elementer som anses for å være svært viktige i departementets utvikling av en distinkt organisasjonskultur (Christensen 1994: 28; Jacobsen og Thorsvik 1997: 108).

I et kulturperspektiv legges det vekt på et analytisk skille mellom organisasjoner og institusjoner, i betydningen at man i analyse og forståelse av virksomheters adferd skiller mellom virksomheter preget av henholdsvis formelle og uformelle elementer (Christensen 1994: 27; Selznick 1997: 19). I følge Selznick (ibid) går dette skillet ut på at mens en *organisasjon* er et teknisk, utskiftbart instrument, preget av ”tilsiktet” adferd styrt av formelle systemer av regler og målsettinger, er en *institusjon* et naturlig produkt av sosiale påtrykk og behov. Man kan si at det viktigste er ikke hva man *gjør*, men hva man *er*.

Departementet har en historie hvor det over tid utvikles, eller institusjonaliseres en sosial struktur i organisasjonen, med bestemte mønstre til å håndtere indre og ytre press (ibid). Dette innebærer for det første en gradvis utvikling av administrative ideologier som kan benyttes til å ”bygge opp en ensartet stab og garantere institusjonell kontinuitet” (ibid.: 24). For det andre kan det i departementet eksistere både elitegrupper som spiller en avgjørende rolle for å skape og verne om verdier, og konkurrerende interessegrupper som muligens vil prøve å få en dominerende innflytelse i organisasjonen (ibid). Et eksempel på dette kan være ulike profesjonsgrupper.

Ettersom et departement, i rollen som institusjon, er bærer av gruppeidentitet og integrerer deltakerne med hensyn til holdninger og verdier, forventes aktørene ifølge dette perspektivet å handle ut fra en sømmelighetslogikk. Dette betyr at de ”matcher” situasjoner de er i, for eksempel ved beslutninger, med den identitet eller rolle de innehar som deltakere i en institusjon og hva slags *regler* de da er forventet å følge (March 1994: 58, Scott 1995: 39). Reglene det her er snakk om kan ifølge March (ibid.:60) være av både formell og uformell karakter, men ettersom dette perspektivet vektlegger uformelle elementer, opptrer aktørene passende ved at deres atferd styres av uformelle regler, altså normer og verdier fastlagt i og av departementet de har felles identitet med (Christensen og Røvik 1999: 168; Peters 1999a: 29; 1999b: 338). På denne måten er departementet kjennetegnet av at det er et *varig, sosialt* kollektiv av individer, der felles normer og verdier skaper stabilitet og kontinuitet (ibid; Scott 1998: 27; Selznick 1997: 24).

Også synet på endring av organisasjoner innebærer en problematisering av det hierarkiske perspektivets antagelser. Krasner (1988: 67) poengterer at i et institusjonelt perspektiv kan man se på historisk utvikling av en institusjon som ”stiavhengig” (”path- dependent”). ”Stiavhengighet” innebærer at når en institusjon har tatt et valg med hensyn til for eksempel ”sti” fører det til at alternative ”stier” utelukkes, også for fremtiden. På tross av at alternativene på lang sikt kan vise seg å være mer effektive, medfører stiavhengigheten en institusjonell treghet, i betydningen en begrensning av endringsmuligheter (ibid.: 73, 81, 83). Dette skjer for det første fordi mange trekk ved en organisasjon vedvarer over tid, eksempelvis atferdsmønster, roller, regler og prosedyrer, for det andre fordi endring kan innebære store kostnader for organisasjonen (ibid). Ledelse som er i overensstemmelse med institusjonens identitet, dens grunnleggende verdier og normer, forekommer nærmest rutinemessig, mens forsøk på større reformer kan skape motstand innad i institusjonen (Brunsson og Olsen 1990: 16, 17; Selznick 1997: 27). På bakgrunn av dette mener Selznick (1997: 105) at den institusjonelle analyse spør hvilken innvirkning en faktisk eller foreslått prosedyre har på foretakets spesielle rolle og karakter.

### 2.3.2 Lederskap = Statsmannskunst

Selznicks syn på lederskap innebærer en kritikk av det hierarkiske perspektivets vektlegging av effektivitet, koordinering og kontroll som de viktigste elementene knyttet til lederskap, fordi han i forbindelse med et slikt fokus spør: ”*fører dette oss til de vanskeligste og mest avgjørende problemer knyttet til lederskap i store organisasjoner?* For akkurat som han skiller mellom organisasjoner og institusjoner, skiller Selznick (1997: 18) også mellom det å *lede* henholdsvis en instrumentell organisasjon og en institusjon. Mens man innen ledelse av en organisasjon forholder seg mest til effektivitetstekning, krever institusjonelt lederskap et ”engasjement i utviklingen av organisasjonen som helhet” (ibid). Dette innebærer at lederskapet i OED må vektlegge de *integrative* prosessene og utvikle og implementere mening og sosiale verdier som kan fungere som felles preferanser for deltakere i i departementet (March og Olsen 1989: 124, 126).

Som tidligere nevnt har dette sammenheng med institusjonaliseringsprosessen, da det er en av lederskapets viktigste oppgaver å formulere policy ved å skape og verne spesielle verdier og kunnskaper i organisasjoner, være entreprenører og for disse verdiene institusjonen bygges rundt (ibid.: 32, Greenfield 1984: 166).

Graden av institusjonalisering, for eksempel i lederroller, blir ofte forbundet med en kombinasjon av to forhold - *vertikal* dybde og *horisontal* bredde (Krasner 1988). Vertikal dybde innebærer i hvilken grad de institusjonelle og uformelle trekkene definerer og påvirker lederes rolleutforming og rolleutøvelse. Horisontal bredde definerer i hvilken grad lederes aktiviteter henger sammen med andre aktiviteter i egen institusjon. Dette kan for eksempel være en administrativ leder som evner å integrere arbeidet i et departement i sterk grad, både det politiske og det administrative (Christensen og Lægreid 2002: 22).

#### **Forventede trekk ved den kulturelle lederrollen**

**Lederne må ha departementets historiske føringer som rammebetingelser for den kulturelle rolleutøvelsen. Videre må kritiske beslutninger og brå endringer tilpasses og vektlegges etter departementets tradisjonelle verdier og normer for ikke å true institusjonens særpreg.**

### 2.3.3 Kulturperspektivet og NPM

NPM kan ha innflytelse på de institusjonelle trekkene ved lederroller i OED på ulike vis. En måte er at man søker å endre etablerte, kulturelle tradisjoner i departementet og dermed rolleutformingen (Christensen og Lægreid 2002: 22). En annen og mer vanlig måte er den indirekte, der man prøver å bevisstgjøre konseptet og gjennom dette forsøker å endre de institusjonelle trekkene ved lederrollen (Christensen og Lægreid 1998). Dette kan innebære at reformentreprenørene påpeker endrede handlingsbetingelser og gjennom dette håper at lederne vil endre tankemønstre og atferd. Man påpeker betydningen av å tenke mer i retning av mål, resultat og effektivitet, gjennom en utvikling av en mer managementorientert kultur, samtidig som man er mindre opptatt av prosesser og prosedyrer. Man importerer rollemodeller fra privat sektor, enten dette er managementmodeller mer generelt eller mer spesifikke ledermodeller (Christensen og Lægreid 2002: 23).

Ifølge dette perspektivet vil graden av samsvar mellom de eksisterende kulturelle tradisjoner i OED og de normer og verdier som moderne reformer ha stor betydning (Brunsson og Olsen 1993). Kontekstualisering av endringsprosessene er et viktig nøkkelord i dette henseende. Jo mer lederen står ovenfor klart definerte instruksjoner, jo lettere er det å implementere de nye målene for departementet. Dessuten er det i denne sammenhengen fruktbart å se på konseptets relevans for den misjonen departementet bedriver (for eksempel hovedoppgaver og styringsprinsipp) (Wærness 1990). Man forventer at manglende samsvar vil føre til at reformene frastøtes eller omformes på ulike måter, slik at effektene på lederrollene blir mer begrenset, mens samsvar tilsier større potensial for endringer i rollene (Røvik 1998). Det er likevel en godt innebygd bevaringslogikk fremfor en utviklingslogikk i en institusjon.

NPM er som kjent tuftet på aggregative, individualistiske verdier hvor det legges vekt på effektiv ressursanvendelse. Dette er i en skarp kontrast til de integrative, kollektive prosessene som virker i en politisk institusjon som OED. I en organisasjon er det naturlig med økonomisk effektivitet som et kriterium for suksess til forskjell fra en institusjon som har en type "evolusjonær" effektivitet som ideal. Med dette menes at institusjonens verdigrunnlag må følge den historiske utviklingen

på best mulig måte. Vi ser at NPMs visjon om det universalistiske lederskap basert på private managementprinsipper ikke samsvarer med verdier til det institusjonelle lederskap. Prestasjonsorienterte evalueringer etter instrumentelle målkriterier og lederlønnskontrakter er en motsetning til institusjonell ledelse og statsmannskunst basert på prosesser og prosedyrer, og hvor det vellykkede lederskap har som mål å opprettholde det unike i departementskulturen. Dette skal være et middel for å overlevelse og stabilitet for departementet.

### **NPMs forventede effekter på de kulturelle lederrollene:**

**Departementet som institusjon med integrative verdier er ulik en organisasjon som er basert på NPM- verdier. Tilsvarende kan man se at managementledelse ikke følger de samme prinsippene som institusjonell ledelse. Kontekstualisering og reformens relevans for OEDs kjerneverdier og oppgaver kan være kritiske faktorer som avgjør om reformen implementeres eller ei.**

## **2.4 Omgivelsesledelse**

### **2.4.1 Tekniske og institusjonelle omgivelser- ytre omgivelser**

Et utgangspunkt for dette perspektivet er at OED er avhengige av støtte og legitimitet i sine ytre omgivelser (Brunsson 1989:4, 14). Her ser man det strukturelle i et videre perspektiv og fokuserer i stor grad på de ytre omgivelsene til departementet. Ytre bindinger representerer et press mot ledernes fordeling av oppmerksomhet og kapasitet. Dette kan også til gjengjeld skape frihetsgrader som kan utnyttes av lederne og som kan være viktig for rolleutøvelsen (Christensen og Lægreid 2002).

I følge Brunsson (1989) er et departement en politisk organisasjon eller en ”snakkeorganisasjon”. Den er omgitt av institusjonelle og tekniske omgivelser. Enhver organisasjon befinner seg som regel innenfor begge typer omgivelser. Men ofte vil den ene typen være viktigere enn den andre. For verksteder, restauranter, butikker og andre organisasjoner med klart avgrensede produkter og tjenester, er de tekniske viktigst. Slike organisasjoner blir gjerne kalt handlingsorganisasjoner (ibid).



For banker, sykehus, universiteter og, som nevnt, departementer som har tvetydige målsettinger og uklare teknologier, blir de institusjonelle omgivelsene viktigst.

#### **2.4.1.1 Tekniske omgivelser**

De *tekniske* omgivelsene er rettet inn mot departementets instrumentelle beslutningsaktivitet, og omfatter dermed verdier og normer for *hva* som produseres eller tilbys og hvor *effektivt* det skjer. Departementet oppnår legitimitet i forhold til omgivelsene med hensyn til bytterelasjoner, effektivitet produkter og tjenester (Brunsson 1989). Kritikk av det offentlige for ineffektivitet er et eksempel på en teknisk omgivelsesfaktor som kan svekke legitimiteten til politiske aktører og institusjoner (Christensen og Lægreid 2002).

Press fra de tekniske omgivelser dreier seg om at autonomien i politikkutforming er bundet av obligatoriske krav og reguleringer fra departementets ytre aktører. I Norge har man de siste årene operert med mindretallsregjeringer og økende aktivisme fra Stortinget (Nordby 2000). En konsekvens av denne form for stortingsregjering er at det er vanskelig med en enhetlig politikk for den sittende regjeringen, fordi man i stor grad har behov for å forhandle med opposisjonen fra sak til sak. Videre er Norge i økende grad tilpasset EU gjennom bindinger fra EØS- avtalen (Jacobsson, Lægreid og Pedersen 2001). Forvaltningsutøvelsen bygger stadig oftere på et lovverk basert på EU- direktiv etter påkrevd EØS- standard. Denne integrasjonen og mindretallsstyre kan også videreføres til relasjonene til interesseorganisasjonene da EU- retten i langt større grad baseres på individuelle rettigheter. NPM er skeptisk til interesseorganisering som skal forsvare kollektive rettigheter. Dette er en motsetning til en skandinavisk ordning hvor politikkutforming tradisjonelt har hatt bred deltagelse fra interesseorganisasjonene (Christensen og Lægreid 2002: 268). De har under en mindretallsregjering, som kan være langt mer sårbar enn en flertallsregjering, en større mulighet for å sette press på regjeringens politikk.

Et viktig moment er også medias rolle i det politiske rom. De har de siste årene i langt større grad kunnet sette dagsorden og legge premisser for den politiske agenda. Dette skyldes i stor grad økt konkurranse mellom mediene, og en alt mer

aggressiv journalistikk. Det som media er opptatt av, blir ofte det politikerne må ta stilling til følgende dag (Christensen og Læg Reid 2002: 273). De tekniske omgivelsene er for det meste felt hvor politisk ledelse må og skal profilere seg. Men politikernes skiftende og dynamiske omgivelser smitter over og får effekt på administrasjonens hverdagsrutiner. Konsekvensen er at de i større grad må levere utredninger til statsråden etter korte tidsfrister.

#### **2.4.1.2 Institusjonelle myter i omgivelsene**

De institusjonelle omgivelsene kan sies å omfatte de nevnte utbredte verdier, oppfatninger og normer for hvilke strukturer, rutiner, prosedyrer, ideologier, osv som er effektive, rasjonelle, moderne og innovative for organisasjoner. Normene har en allmenn utbredelse og regellignende karakter og kalles også institusjonaliserte myter, der myter henspiller seg på at normenes faktiske effekter sjelden berøres. Deres oppslutning kan sies å være drevet av symbolsk hegemoni, både nasjonalt og internasjonalt, og ikke et resultat av de faktisk har vist potensial for bestemte handlingsprosesser, resultater og måloppnåelse. Legitimiteten en organisasjon oppnår ved å benytte seg av myten er at de signaliserer at organisasjonen er moderne og innovativ. Mytene avsettes gjerne som et ferniss eller utstillingsvindu overfor omgivelsene ved såkalt *dekobling*, fordi de institusjonelle omgivelsene har en ikke-handlingsrettet karakter.

Dekoblingen av formell struktur fra handling sees på som et resultat av at departementet bevisst og på best mulig måte håndterer to motstridende behov; tekniske omgivelser og institusjonell legitimitet (Brunsson 1989). Organisasjoner flest er avhengig av begge deler for å overleve. Men strukturene som innfrir effektivitetsbehovet er ikke nødvendigvis det som samtidig tilfredsstiller legitimitetsbehovet. De som i omgivelsene er tatt for gitt som "effektive" og "rasjonelle" strukturer, gjelder nødvendigvis ikke i OED. Sett i lys av dette vil det være *rasjonelt* for departementet å la formelle strukturer og normer dirigere de livsviktige kjerneprosessene, mens de uformelle strukturene reflekterer omgivelsenes krav til at legitimitetsbehovet innfris. Departementet etablerer med andre ord et bevisst sett av doble strukturer til henholdsvis internt og eksternt bruk.

Bruk av myter kan også sees i lys av isomorfimekanismen, der formidling av myter og utvikling av isomorfi, som skaper likhet mellom institusjonene, tenkes å være et resultat av tre ulike mekanismer med ulike eksterne og interne sentrale aktører som fører til likhet mellom institusjonene (Christensen 1991: 20). For det første kan isomorfien være drevet frem av tvang ved krav om bruk av ledelseskonsepter fra for eksempel offentlige myndigheter, for det andre kan det dreie seg om profesjonsdrevet isomorfi ”det vil si at institusjonelle myter skal symbolisere profesjonens sentrale tankemodeller og metoder som sikrer deres legitimitetsgrunnlag” (ibid.). For det tredje kan isomorfien være usikkerhetsdrevet hvor usikkerheten fører til at institusjonen for eksempel benytter seg av eksterne konsulenter som handlingssagenter (ibid.). Dette er gjerne konsulenter med bred erfaring fra rådgivning innen organisasjon og ledelse, og som fungerer som forkjempere og av og til oppfinnere for konsepter og myter.

Men i og med at mytene kun reflekteres i den formelle strukturen, som fungerer som et ferniss og beskytter mot instrumentelle endringer i institusjonen, antas det kun symbolsk endring (Brunsson 1989:7,226; Christensen 1991:19; Meyer og Rowan 1991:57). Slik kan OED opprettholde *både* stabilitet og legitimitet, igjen via dekopling mellom ulike strukturelle elementer og mellom formell struktur og faktisk atferd i institusjonen (ibid.).

En effektiv måte å dekoppe på er å formulere seg tvetydig om mål, ved at man omtaler dem mer i kategoriske termer enn presist og teknisk (March 1984:25, Meyer og Rowan 1991:57). Videre kan lederskapet vedta en reform, uten at den er tenkt gjennomført, heller ikke i form av endringer i den formelle strukturen (Brunsson 1989: 203, 204; Meyer og Rowan 1991: 58). Grunnen er at formulering av nye mål ofte *ikke* er tiltenkt å skape endringer, ettersom endringer kan gjøre det problematisk for departementet å håndtere inkonsistente normer i omgivelsene, noe som igjen kan true den overlevelse (Brunsson 1989:203, 204, 205). Derfor ender ofte målbestemmelser på planleggings- eller beslutningsstadiet, hvor de har liten effekt på departementets faktiske, daglige aktiviteter (ibid.). Det viktigste blir altså å vise gode intensjoner.

### 2.4.2 Lederskap: Omgivelsesledelse

Omgivelsesperspektivets forståelse av et aktivt lederskap vektlegger elementer som står i relativt kontrast til det som ble foreskrevet i det hierarkiske perspektivet. Man skal ikke ha kontinuerlig fokus på instrumentell handling, men forstå betydningen av symbolikk og pleie av omgivelsene (March 1984:32; Pfeffer 1981b:5).

Følgelig er ikke de hierarkiske virkemidlene som aktiv kontroll, planlegging, styring og tett oppfølging alltid relevante i dette perspektivet, derimot skisserer Pfeffer (ibid.:1, 4,5, 25) politisk språk, symboler og ritualer som virkemidler til å utøve to alternative lederfunksjoner. For det første å bevare felles oppfatninger og skape entusiasme innad i departementet, der språk og snakk erstatter bruk av makt og kontroll (ibid.). For det andre, og kanskje viktigst i et myteperspektiv; forklaring, rasjonalisering og legitimering av institusjonens aktiviteter utad, slik at disse *fremstår* som konsistente med normer, verdier og forventninger i omgivelsene (ibid.).

”Snakk” kan også være en erstatning for instrumentell handling, og ”dobbeltsnakk” kan promotere ulike ideologier eller idéer eksternt og internt i departementet fordi inkonsistente krav lettere reflekteres via ideologier og enn via produkter (Brunsson 1989: 26).

For å kunne tilfredsstille eksterne krav via ”snakk” må lederskapet være oppdatert og ha forståelse for hvilke myter som til enhver tid er gjeldende på sitt felt (Meyer og Rowan 1991:53). Lederskapet må derfor promotere seg for omgivelsene, pleie departementets ”image” og status utad for å skaffe støtte og legitimitet via ”snakk” (ibid.:61; Brunsson 1989:71; Meyer 1984:202). Lederskapet har også et særlig ansvar for å skape legitime strukturer, prosesser og ideologier i departementet, men i forlengelsen av myteperspektivets syn på dekopling er dette elementer som kun *profileres* overfor omgivelsene uten å ha en effektiv virkning på institusjonens faktiske atferd (Brunsson 1989:71; Hirsch og Andrews 1984:179, 181; Meyer 1984:198). Herunder anses det som viktig at lederskapet holder en viss avstand fra ”produksjonssystemet” i departementet og aktivt unngår instrumentell handling, eksempelvis koordinering, kontroll og produksjon (Brunsson 1989:71,222; Meyer og Rowan 1991:61, Pfeffer 1981b:28). Denne isolasjonen er viktig for at lederskapet

lettere skal kunne drive hykleri, i betydningen produsere ideer, ”snakk” og fremdrive beslutninger som er inkonsistente med departementets faktiske handling (Brunsson 1989:27,71; 1995:229; March og Olsen 1994:78,79).

Å kunne bedrive hykleri er muligens departements eneste sjanse til å oppnå en viss grad av handling, uten å miste støtte og legitimitet, og er spesielt viktig ved inkonsistente normer i omgivelsene, særlig dersom kravene til legitimitet og effektivitet kolliderer (Brunsson 1989: 27, 71; 1995:221,229,231).

Lederskapets ”snakk” og beslutninger kan nemlig opprettholde legitimitet ved å tilfredsstille forskjellige krav fra institusjonelle omgivelser, mens andre aktører i departementet skaper effektiv produksjon og således etterkommer krav fra tekniske omgivelser (ibid).

### **Forventede trekk ved omgivelsesledelse**

**Lederen må ha et fokus på både tekniske og institusjonelle omgivelser. Bruk av ”snakk” og ”dobbelsnakk” er midler for å pleie institusjonelle omgivelser og til intern promotering av ideologi. Tekniske omgivelser fordrer instrumentell rolleutøvelse.**

#### **2.4.2.1 Spesielle utfordringer i omgivelsesledelse**

I omgivelsesperspektivet ser vi at lederne må tilfredsstille og forholde seg til både tekniske og institusjonelle omgivelser. Det kan derfor være viktig å kunne balansere disse hensynene i lederutøvelsene slik at man oppnår maksimal legitimitet i departementets omgivelser. Det kan være lett å håndtere de institusjonelle omgivelser, mens det kan by på problemer når det er de tekniske omgivelsene man skal samarbeide med. Krav til instrumentell handling krever at enhetene for prat og handling må kobles sammen for å kanalisere informasjon og instruksjoner gjennom systemet. Den politiske avstanden til departementets administrative ledere gjør at ledelsen kan få et kontrollproblem med manglende oversikt over sine administrative ledere. Hvis ikke prat kan bli omgjort til handling kan grunnen være at embetsverket ikke klarer å handle på grunn av strukturelle kapasitetsproblemer som har innvirkning

på de underordnede medarbeidernes situasjon. I tillegg til avstand skyldes dette at de politiske signalene ikke er presise nok. En god grunn kan være at ordren fra politisk ledelse er et kompromiss fra med omgivelsenes interesser og krav slik at de blir formulert i vage ord og termer (Brunsson 1989).

## **2.4.2 Omgivelsesperspektivet og NPM**

NPM- ideologien kan selv kalles en myte, en god resept for å få offentlig administrasjon til å fungere optimalt. Sånn sett har en leder i OED som er dyktig på bruk av hykleri gode arbeidsbetingelser. Men i denne diskusjonen må man igjen ta utgangspunkt i det faktum departementet står ovenfor, nemlig det doble legitimitetskravet (Brunsson 1989). Behovet for handling krever en aggregativ struktur, mens ikke - løsninger krever en integrativ løsning. Noen omgivelsesaktører er selv spesialister på mytedannelse og er lette å samarbeide med, mens andre krever et teknisk relasjonsforhold. Det er klart at jo mer departementet har av ressurser og legitimitet til omgivelsene, jo mindre omringes OED av trusler, tvetydighet og usikkerhet. Departementet kan da sies å ha høy grad av slack. Jo mer av dette jo mer autonomi og mindre press fra tekniske omgivelser. På den andre siden kan det påpekes at for en stor organisasjon som Olje- og energidepartementet vil konsekvensen for at den formelle normative strukturens kompleksitet tvinge OED til å forholde seg til flere omgivelser. I dette perspektivet vil NPM være et større press mot departementet i seg selv fordi den inneholder som tidligere nevnt hybrider av motstridende konsepter som skal samordnes og tilpasses i institusjonen. Den bygger konsekvent på instrumentelle prinsipper som kan gi føringer mot et fokus på institusjonelle omgivelser. Omgivelsesledelse kan være en ressurs i ved at man har flere "ben og stå på", men hvis man er mest avhengig av de "obligatoriske" kan organisasjonen få legitimitetsproblemer, og dermed bli utsatt for press (ibid). Som tidligere nevnt er det allerede konstatert at det er et betydelig press på rolleutøvelsene relatert til EU- retten gjennom EØS- direktiv, økt stortingsaktivisme og medias viktige rolle som premissleverandør for politikkutforming.

### **NPMs forventede effekter på omgivelsesledelse:**

**Press fra tekniske omgivelser kombinert med NPM- reformens hybrider av motstridende instrumentelle konsepter kan skape kapasitetsproblemer. Dette åpner opp for mer vekt på ledelse rettet mot de institusjonelle omgivelsene kombinert med intern ”snakk”.**

## 2.5 Noen forventninger på forholdet mellom de respektive perspektiv – et transformativt perspektiv

### 2.5.1 Samlede effekter og implikasjoner av instrumentell, kulturell og omgivelsesledelse.

Jeg har nå skissert tre perspektiver som jeg mener er interessante for å studere ledelse i OED. Moderne reformer, som New Public Management, har trekk som er interessante for denne dynamikken mellom de strukturelle og de kulturelle elementene i lederrollene (Christensen og Læg Reid 2001a) For det første har slike reformer et tydelig preg av instrumentalitet og effektivitet. Dette kan bety at lederroller i OED blir strammere definert formelt, som ønsket om å gjøre skillet mellom politikk og administrasjon, ønsket om å utvikle skarpere styringsinstrumenter for lederskapet, klarere rettigheter for ledere, osv. En vektlegging av dette kan gå på bekostning av og gi mindre spillerom for kulturelle verdier i virksomheten (Christensen og Læg Reid 2002: 29). Bildet av moderne reformer kan også være at de på tross av ønsket om klarhet og entydighet i strukturer og roller, innebærer endringstrekk som er inkonsistente og uklare. NPM inneholder spenninger mellom sentraliserende og desentraliserende trekk, mellom managementteori og institusjonell økonomisk teori, mellom ønsket om å styrke sentral og lokal ledelse samtidig (Christensen og Læg Reid 2001b). Dette kan åpne for betydelige variasjoner i rolleutforming og rolleutøvelse, alt etter hvilke elementer man vektlegger, og dermed økt uklarhet. Dette innebærer at jeg i min analyse av lederroller i OED ikke kan forklares ved hjelp av ett perspektiv. Jeg kan forvente at lederskap skjer i et komplekst samspill mellom nasjonale og forvaltningspolitiske mål og valg, historisk arv, individuelle bakgrunnsfaktorer og ytre krefter (Christensen og Læg Reid 2002:

27). Mens et instrumentelt – strukturelt perspektiv forutsetter tett kopling mellom rolleutforming og rolleutøvelse, åpner de andre perspektivene for at denne koplingen kan være løsere (ibid:28).

Strukturelle kapasitetsproblemer i organisasjoner kan bidra til mangelfull handling. Generelle mål og ønsker kan bli fremstilt i vage ord og termer og egner seg ikke til å bli satt ut i livet fordi de ikke er klare og presise nok fra politisk ledelse. Profesjonsmakt kan også være med på å undergrave den instrumentelle makten til en leder. Ofte sitter de på en avgjørende spisskompetanse som lederen er nødt til å ta hensyn til. Prosessen før selve beslutningen kan da være en arena for påvirkning fra disse aktørene, og ledelsen kan få undergravet sitt maktpotensial (Brunsson 1989).

Når det gjelder forventninger om økt betydning av kulturledelse kan man anta at OED kan bli utsatt for mål og krav som ikke er forenlig med deres tradisjonelle verdier, normer prinsipper osv, som eventuelt vil føre til dekobling (Christensen 2001). Vi vil her ha å gjøre med integrative prosesser innad i organisasjonen, altså det som symboliserer sakte tilpasning og kontinuitet i organisasjonens kjerneverdier. Den intuitive sømmelighetslogikken representerer et middel som kan fremme mer standardisering enn skjønn. For mye av dette vil nok være en barriere mot press og krav som departementet må ta stilling til. Alt dette er noen utfordringer ledelsen vil kunne stå overfor. Samtidig kan matchingssituasjonen i en ”ny” prosess både være tvetydige og turbulente. Vi kan få tilløp til ”garbage-can” prosesser med komplekse oppmerksomhetsstrukturer. Kan det være flere konkurrerende identiteter som er aktuelle og som kan komme i konflikt med hverandre? Og hvor er aktørene plassert i hierarkiet? I denne prosessen kan nye regler og identiteter oppstå som editeres og omformes inn i organisasjonens allerede eksisterende repertoar, slik at man kan tenke seg en transformasjon av lederrollene, gjennom en sammensmelting av nye og gamle strukturelle og kulturelle trekk, endring i rekrutteringsmønsteret og tilpasninger til ytre bindinger, noe som kan gi utvikling av nye typer lederroller (Christensen og Lægreid 2002:31).

Offentlige ledere er primært organisasjonsmennesker og lederroller må sees i lys av at lederskap er systematisk organisasjonsadferd (Lægreid 1992; Olsen 1988). I et politisk- administrativt system preget av store formelle organisasjoner som OED



vil det å lede først og fremst bety å få formelle organisasjoner til å virke, og lederrollene vil avspeile dette. Lederne kommer til å etablere formelle roller i organisasjonene, hvor det i tillegg finnes institusjonelle rettigheter og plikter, tradisjoner, kulturer og oppfatninger av hva som er akseptable og rimelige tenke- og handlemåter (Christensen og Læg Reid 2002:28). Departementet fungerer igjen innenfor nettverk av departementer med tilsvarende normer, forventninger og tradisjoner. Lederskap blir dermed en aktivitet som tilpasses både innad i OED og dens ytre krav. Lederroller blir påvirket av institusjonelle trekk, ytre relasjoner og sitt eget handlingsrom hvor de vil kunne praktisere sine egne roller ut fra egne erfaringer og kompetanse (ibid.). Dermed vil ikke lederrollene på en enkel, automatisk og uproblematisk måte kunne endres i samsvar med skiftende forvaltningspolitiske signaler eller press fra omgivelsene (ibid.).

Dette innebærer at selv om sentrale drivkrefter til forandring i lederroller kommer fra forvaltningspolitikken, så vil det være handlingsrom for tilpasning ut fra særegne forhold i departementet. Reformen gjennomføres sjelden eller aldri fullt ut i samsvar med intensjonene, og det er alltid større eller mindre rom for oversetting, redigering og justering ut fra situasjonsbestemte og kontekstuelle forhold, noe som innebærer at man vil ha å gjøre med et sammensatt perspektiv på lederroller (Christensen og Læg Reid 2001a; Jacobssen; Læg Reid og Pedersen 2001). Offentlige lederroller vil kunne utformes, endres og utøves i et komplekst samspill mellom individuelle faktorer, organisasjonsforhold, kulturelle faktorer, omgivelsesfaktorer og bevisste reformtiltak (Christensen og Læg Reid 2002:28). NPMs innhold kan føre til at lederne i OED tolker og omformer rollene, eller ved at ulike forhold påvirker rolleutøvelsen, noe som innebærer at deres lederroller kan forandres (ibid:29).

Lederrollene kan i større grad bli mer definerte og standardiserte, både mellom og i rollen som ekspedisjonssjef og avdelingsdirektør, slik forvaltningspolitikken legger opp til. På den andre siden kan lederrollene blir mer komplekse og tvetydige på grunn av kryssende krav og hensyn, noe som delvis kan lede til mer vekt på symbolske ledelse ved rollene og økende variasjon i rolleutøvelsen (Christensen og Læg Reid 1998).

## 2.6 Tidligere ledelsesundersøkelser

Grunnlaget for norsk forvaltningsforskning ble lagt av Knut Dahl Jacobsen gjennom en eksplisitt kombinasjon av teorier om beslutningsatferd i formelle organisasjoner og statsvitenskapelig teori (Jacobsen 1955). Fokuset var på begrenset rasjonalitet, som innebærer at organisasjonsstruktur er viktig for kanalisering av beslutningsadferd, samtidig som det er rom for skjønnsutøvelse innenfor disse formelle rammene. Jacobsen var derfor også opptatt av verdigrunnlaget og de kulturelle normene i forvaltningen. Han la vekt på mangfoldet, kompleksiteten og de splittede lojaliteter i forvaltningsrollen, men også på de generelle mekanismene, normene, og verdiene i forholdet mellom statsråder og administrative leder (ibid). Sentralforvaltningen ble sett på som en politisk aktør med dynamiske relasjoner til politisk ledelse og aktører i samfunnet rundt den (Eckhoff og Jacobsen 1960; Jacobsen 1960, 1964). Jacobsen viste i sin studie av den sentrale landbruksforvaltningen hvordan spenninger og inkonsistenser mellom problemstruktur og organisasjonsstruktur, mellom omgivelsenes krav og fagadministrasjonens svar, skapte et endringspotensial, samtidig som han ga innsikt i relasjonene mellom indre administrative forhold, politisk ledelse og ytre krefter (Christensen og Lægreid 1997).

### 2.6.1. Maktutredningen fra 70- tallet

Maktutredningens studier av politiske og administrative eliter bygget på teoretisk orienterte og empiriske baserte studier av beslutnings- og meningsdanning i formelle organisasjoner, med vektlegging av samspillet mellom strukturelle, kulturelle, individuelle og kontekstuelle elementer (Olsen 1978:45, 48). Fokuset var på den parlamentariske styringskjede, inkludert regjeringsapparat og dets relasjoner innad og nedad til eget embetsverk og underliggende etater og selskaper, samt til Stortinget, men med mer eksplisitt vekt på sentrale lederroller (Christensen og Lægreid 2002:40). Studien av samspillet mellom individuelle, strukturelle og kontekstuelle forhold for å forstå departementsfunksjonærenes holdninger, tankemodeller og atferd er viktig (Lægreid og Olsen 1978). Studien viste at embetsverket i departementet var

nøkkelaktører ved utformingen av den offentlige politikken, men spilte på ulike lag. Sjefene i departementet var relativt godt tilfreds med forholdet mellom forvaltningen og samfunnet, og de var mindre villige til å akseptere at tjenestemennene fritt skulle kunne engasjere seg i politikk. Det ble tydelig vist at en høyere stilling medførte en omfattende kontakt med andre sentrale beslutningssentra i det politiske system. Andre departementer, internasjonale instanser og organisasjoner i arbeids- og næringsliv (Christensen og Læg Reid 2002:41). Studien analyserte hvilken relativ forklaringskraft henholdsvis den ansvarlige og den representative byråkratimodellen hadde på departementsansattes tenke-, kontakt- og kontrollmønstre, og viste at bakgrunnsfaktorenes betydning svekkes gjennom sosialisering-, disiplinerings- og kontrollmekanismer. Reguleringen av forholdet til omgivelsene, både på kontakt- og normplanet, var nøye knyttet til stillingsnivå, mens sammenhengene mellom stillingsnivå og interaksjon i departementenes indre liv var klart svakere. Studien viste klart at et strukturelt - instrumentelt perspektiv er relevant for å forstå lederadferd (ibid).

### **2.6.2 Lederrollestudier på 1980- 90 tallet**

Svein Eriksen gjorde på 1980- tallet en studie av samarbeidet mellom politikere og administrative toppledere i departementene (Eriksen 1988). Denne undersøkelsen var basert på et intervjumateriale med 34 politiske lederstillinger i departementene, hovedsakelig fra Willochs regjering, og 19 ekspedisjonssjefer og departementsråder. Han fokuserte på hvordan samarbeidet mellom politikere og de øverste administrative lederne i departementene foregikk, og hvordan de to ledergruppene vurderte dette samarbeidet (Christensen og Læg Reid 2002:42). Eriksen fant ut at departementsrådenes faktiske medvirkning og innflytelse var mindre enn det man skulle forvente ut fra den formelle plasseringen av embetet, og at ekspedisjonssjefene i mange tilfeller fremsto som statsrådets viktigste rådgivere. Politikerne følte den strenge avdelingsinndelingen og den hierarkiske saksgangen som noe problematisk. Forholdet mellom tjenestemennene og politikerne var stort sett lite konfliktfylt. Forvaltningens lojalitet og integritet ble bare unntaksvis trukket i tvil de samarbeidsproblemene som oppsto, var regel utløst av situasjonsbestemte eller

personavhengige forhold (ibid). Politikerne og tjenestemennene hadde imidlertid ulik bakgrunn og ulike forventninger til innholdet i og formene for departementets arbeid, for eksempel når det gjaldt faglige krav burde avveies mot politiske/taktiske hensyn. Politikernes hyppigste klagemål var at tjenestemennene ikke viste nok sunt skjønn: De ga noen ganger faglig uangripelige, men politisk sett relativt ubrukelige råd (ibid). De samarbeidsvanskene som tjenestemennene nevnte oftest, var at den politiske staben isolerte seg, og at den kom med utspill som uten tilstrekkelig administrativ forankring. Eriksens antagelse var at det fram til midt på 1980- tallet var blitt vanskeligere særlig for de høyere tjenestemennene å spille en nøkkelrolle i departementene og hevde en rent faglig autoritet (ibid).

### **2.6.3 Effekter av NPM- reformer**

NPM- reformen har som oppgave å få offentlige lederskap til å fokusere mer på managementledelse gjennom nye ledelseskonsepter enn den tradisjonelle styringen (Byrkjeflot 1997).

En svensk idèundersøkelse gjort av Lennart Lundquist (1993) kombinerer politisk teori med lederskapsteori for å få frem hvilke typer forvaltningsledere som er best egnet i representative demokratier som de skandinaviske. Et par av funnene er at import av modeller fra privat sektor er lite egnet til å håndtere de oppgaver som den svenske forvaltningen har (Christensen og Lægreid 2002:49) Lundquist mener at et typisk privat direktørideal er kjennetegnet av et negativt syn på politikk, ensidig fokus på effektivitet, noe som er lite forenlig med det offentlige etos (ibid).

#### **2.6.3.1 Administrasjonssurveyen fra 1996**

Administrasjonssurveyen fra 1996 dekker et bredt spekter av spørsmål for ansatte i sentralforvaltningen. Den berører utformingen av administrative lederroller og den analyserer eksplisitt effektene av NPM (Christensen og Lægreid 1998). En interessant demografisk endring var at det hadde skjedd en differensiering av profesjonsbakgrunnen til topplederne i sentralforvaltningen. Juristens andel blant ekspedisjonssjefer og departementsråder var blitt halvert fra 1976 til 1996. Statsviternes andel hadde økt betydelig og utgjorde 17% (Christensen, Lægreid og

Zuna 2001). Andelen kvinner i lederstillinger i departementene hadde også økt betydelig fra 1986 til 1996 (Christensen og Egeberg 1997).

Studien viste klart hvor kompleks forvaltningsrollen er, med vektlegging av ulike hensyn, og reflekterer også denne kompleksiteten i lederrollene. Hensynene synes å falle i tre grupper, vist gjennom tre rolletyper - lojalistene, profesjonalistene og modernistene (Christensen og Lægreid 2002: 45). Forvaltningsansatte med lederansvar la større vekt på gjennomsnittet både på lojalist- og modernistrollen. Spesielt ble signaler fra politisk ledelse tillagt meget stor betydning for de aller fleste på ledernivå. Dette viser både hvor grunnfestet og viktig lojalitet overfor politisk ledelse er, særlig i departementene, og også hvilket formelt ansvar de administrative lederne har for reformer i forvaltningen, begge faktorer som klart viser relevansen til det strukturelt – instrumentelle perspektivet (ibid).

Studien går nærmere inn på ulike aspekter av modernistrollen og erfaringene med holdninger til NPM- relaterte tiltak. Ansatte med lederansvar la klart større vekt enn gjennomsnittet på relevansen av mål- og resultatstyringstiltak, men også på organisatoriske tiltak og markedstiltak (ibid:46). Når det gjelder effektene av NPM-tiltak, la administrative ledere større vekt enn gjennomsnittet på alle effektmål og så mer positive effekter enn de politiske lederne, men ikke sterke utslag. Relativt sterkest sto det synspunktet at politisk styring er styrket som følge av NPM. Studien viste at moderne reformer hadde en klar bevisstgjørende betydning for de forvaltningsansatte (Christensen og Lægreid: 1998).

Studien dekket også spørsmål om endringsønsker. Når det gjaldt ansatte med lederansvar, ønsket de sterkere enn andre respondenter å styrke modernisthensyn og svekke profesjonalistrollen, noe som tyder på ønske om en kulturell redefinering av rollen. Innenfor modernistrollen ønsket de administrative lederne i sterkere grad å styrke de tiltak de mente hadde størst relevans, dvs. mål- og resultatstyring (Christensen og Lægreid 2002:46).

### **2.6.3.2 Politiske og administrative lederroller i Australia**

Delmer Dunn ( 1997) analyserer den politisk- administrative eliten i Australia etter 10. års omfattende reformer med å fokusere på byråkratisk ansvarlighet. Studien tar

utgangspunkt i at politiske og administrative toppledere ( departementsråder), er to ubestemte og tvetydige partnere hvor forholdet er preget av spenninger og konflikter. Statsrådene hadde generelt et godt forhold til byråkratiet i eget departement, både når det gjaldt lojalitet og ekspertise. Selv om statsrådene ikke deltok aktivt i departementets indre forhold, forventet de at embetsverket skulle komme med råd i policy spørsmål kombinert med politisk lojalitet. Embetsverket på den andre siden likte aktive ministre som kjemper for departementet utad, særlig i budsjettprosesser og viser respekt for embetsverkets nøytrale ekspertise. Det kan i den sammenhengen nevnes at det var klar motstand mot å modifisere ministeransvarlighet overfor parlamentet.

Avslutningsvis legger Dunn mindre vekt på de strukturelle føringene for rolleutformingen, men viser klart betydningen av generelle embetsmannskulturer.

### **2.6.3.3 Reforme og lederroller i Canada**

Bourgault og Savoies (2000) har gjennomført en studie av politiske og administrative toppledere på bakgrunn av ulike moderne reformer i Canada. Den gir i korte trekk et bilde av at politikerne trenger mer råd utenfra, management beslutninger er mer desentralisert enn før, og det stilles sterkere krav til kollektiv managementorientering som innebærer personmobilitet, mer vekt på tverrgående kontakter og samordning mellom administrative ledere.

Det interessante med denne undersøkelsen er at respondentene, 14. administrative toppledere og tre statsråder fikk i oppdrag å komme med en fremtidsscenario hvor de om 10. år skulle se for seg sentrale elementer i det politiske og administrative topplerskap. Det ble kommentert at statlige toppledere må styrke evnen til å integrere med offentligheten slik at man får en mindre anonym status som leder og en mer eksponert tilværelse. Dette ble underbygget med at Internettet gir innbyggerne mer informasjon, og en bedre informert befolkning vil i mindre grad akseptere hierarki og kommando, men ønsker i større utstrekning å møte offentlige ledere direkte.

Egenskaper til toppbyråkrater vil være motsetningsfylte og i endring. Lederne må i større grad være visjonære og fokusere på et kulturelt lederskap. Dessuten må de

jobbe tettere med politisk ledelse. Det vil bli stilt stadig større krav til administrative toppledere. Det er viktig med den store oversikten; jobbe oppad mot politisk ledelse, innad mot eget apparat, nedad mot underliggende nivåer og utad mot samfunnet og viktige institusjoner. De ser en forskyvning mot en økende kompleksitet i den strukturelle rollen kombinert med økende krav fra omgivelsene.

#### **2.6.3.4 Klassifisering av embetsmannsroller**

Robert Gregory (1991) tar i sin undersøkelse, som gjelder flere land, for seg begrepene ”klassiske” og ”politiske” embetsmenn. Disse begrepene er utviklet av Aberbach, Putnam og Rochman og de ble knyttet til de radikale reformene som ble gjennomført i New Zealand på 1980- tallet. Han argumenterer for at avviklingen av det tradisjonelle karrieresystemet i sentraladministrasjonen har ført til skifte i holdninger fra klassiske til mer teknokratiske og antipolitiske oppfatninger blant administrative ledere (ibid).

Peters (1987) klassifiserer forholdet mellom politikere og byråkrater langs en skala. Disse har to ekstreme ytterpunkter. Den ene med en formell atskilling av politikk og administrasjon etter en weberiansk tradisjon. På den andre enden av skalaen har vi et byråkratisk ekspertstyre. Mellom disse ytterpunktene finner vi kategorier som ”village life” og ”functional life” som de fleste administrative systemer kan plasseres innenfor.

I forlengelsen av dette gjorde Guy Peters og Jon Pierre (2001) en undersøkelse på hvordan NPM- reformer har hatt for relasjonene mellom embetsmenn og politisk ledelse. De argumenterer for at man vil se en økt makt til ikke- valgt lederskap, økte konflikter mellom politiske og administrative ledere, og økt differensiering mellom roller og ansvarsrelasjoner mellom disse. Resultatet er en omdefinering av relasjonene mellom sentrale aktører innenfor det sentrale statsapparatet.

## **2.7 Metodiske betraktninger**

Formålet med oppgaven er å beskrive og forklare variasjoner i utformingen av rollene til ekspedisjonssjefer og avdelingsdirektører i Olje- og energidepartementet. Således

er OED oppgavens undersøkelsesenheter, mens de to lederstillingene er avhengige variabler.

Videre har jeg i mitt teorikapittel listet opp fem uavhengige variabler som skal forklare disse variasjonene. Foruten NPM- variabelen skal jeg analysere min empiri på fire ulike analysenivåer; strukturelt, kulturelt, på et omgivelsesplan og på et transformativt nivå.

Jeg har valgt å se på problemstillingen som et case- studietilfelle og med en kvalitativ tilnærming. I tillegg skal jeg benytte meg av en trianguleringsstrategi slik at jeg benytter meg av både skriftlige og muntlige kilder. Det sentrale i denne tilnærmingen er at man gjennom ulike former for datainnsamling tar sikte på en enhetlig forståelse og en analytisk beskrivelse av spesifikke forhold. En kvantitativ tilnærming ville gjort det vanskelig å favne om alle aspekter som kreves for å besvare problemstillingen. En kvalitativ undersøkelse bidrar til en dypere forståelse av et fenomen ved at man foretar en studie "innenfra" der nærheten til datakildene blir avgjørende (Yin 1994).

### **2.7.1 Generalisering**

Vanskelighetene med å generalisere er en av de vanligste kritikkene mot casestudier. Metodevalg og forskningsdesign er i utgangspunktet uegnet for statistisk generalisering der man ut fra data fra et utvalg kan generalisere til populasjonen. Selv om studier av enkeltcase ikke er representative i statistisk forstand kan de bidra til å si noe om fellestrekk og variasjonsbredde ut fra teoretiske forutsetninger, dersom studiens empiriske resultater samsvarer med andre case- studier som har benyttet seg av det samme teoretiske rammeverket (Yin 1994). Yin kaller dette for analytisk generalisering der man altså prøver å generalisere et sett av resultater til en bredere teoretisk ramme. Kjernen er å trekke ut nye implikasjoner ut av teoretiske innsikter, og å prøve det ut på nye data som kan generere begreper eller hypoteser om teoretiske sammenhenger (Andersen 1997:17). Dette gir mulighet for å utvide teorier og å korrigere for ny kunnskap underveis, som åpner opp og nyanserer begreper og hovedsammenhenger. Alle forsøk på å generalisere innebærer dermed at man ser ut over det enkelte case. Teoretisk utvelgning kan ses som det å gjøre en enhetsstudie



implisitt komparativ. Man må posisjonere studien, slik at problemfokus ikke bare er knyttet til det unike (ibid:73). Når et område har vært gjenstand for omfattende studier finnes det avgrensning av univers, generaliseringer og data som en ny studie kan bygge på. Muligheten til å utnytte case til å generere generell innsikt avhenger av evnen til å definere hvordan den enhet man undersøker passer inn i forhold til et teoretisk univers og den variasjonsbredde som kjennetegner tidligere generaliseringer og data (ibid: 85).

Jeg fattet interesse for dette temaet da jeg tok hovedfagskurs i institusjonell teori, en mye brukt tilnærming for å studere politiske organisasjonsprosesser, i tillegg til det rent strukturelle og instrumentelle perspektivet på en organisasjon. Offentlig ledelse har blitt skrevet om siden 1950- tallet. Temaet for min egen undersøkelse tar utgangspunkt i trekk ved disse studiene, foruten undersøkelsen til Christensen og Lægreid (2002) som tar for seg reformers innvirkning på topplederroller i den norske sentralforvaltningen. Jeg ønsker i en viss grad å følge opp deres studie ved å se på mellomledernivået, og jeg fokuserer teoretisk på de samme uavhengige variablene. Det er klart at det er forskjeller på enheter i forhold til deres undersøkelse, men jeg tar for meg det samme teoriperspektivet i tillegg til sentralforvaltningen som politisk institusjon. Samtidig vil jeg som sagt se på tidligere undersøkelsene og data, både nasjonale og internasjonale som tar for seg mitt ledernivå og andre statlige lederroller.

### **2.7.2 Empiriske kilder**

Problemstillingen besvares gjennom bruk av både muntlige og skriftlige kilder. En viktig del av datagrunnlaget mitt er mine intervjuer i Olje- og energidepartementet. Intervjuene til oppgaven ble foretatt i juni 2003 i OEDs lokaler i Oslo. Henvendelsen ble foretatt direkte pr. e- post til alle ekspedisjonssjefer og avdelingsdirektører i departementet. Intervjuene ble tatt opp på minidisc og varte fra en til to timer. De ble senere transkribert en for en på pc.

Av i alt syv ekspedisjonssjefer fikk jeg positiv respons av to stykker, mens jeg har snakket med syv av fjorten avdelingsdirektører. Respondentene bestod av tre kvinner og seks menn, til sammen ni stykker. Ledernes alderssammensetning var fra

34 til 56 år, med et gjennomsnitt på 45. år. Av tidligere arbeidsforhold har seks respondenter bare erfaring fra annen statlig virksomhet, det være seg tidligere stillinger i OED eller annen statlig arbeidspraksis. De resterende tre har også jobbet i det private næringsliv eller i private forskningsinstitutter. Alt i alt er det en homogen gruppe med hensyn til tidligere arbeidserfaring. Fellesnevneren er en bakgrunn innen den statlige sektoren.

Det skriftlige kildematerialet har jeg allerede kommentert i kap. 2.5, og jeg har en videre presentasjon i kap. 3.0- 3.3.1. De er nyttige sekundærdata som danner en del av den teoretiske avgrensningen samtidig som de danner grunnlag for sammenligning og fortrinnsvis en mulighet til å foreta en analytisk generalisering.

### **2.7.3 Metodiske utfordringer**

Alle studier støter på metodiske utfordringer. Et springende punkt ved alle vitenskapelige undersøkelser er *validitet* og *reliabilitet*. For det første må den innsamlede empirien være gyldig (valid) i forhold til det problemstillingen søker besvart. For det andre må den innsamlede empirien være pålitelig (reliabel). Validitetsproblemer oppstår i brytningen mellom teori- og empiriplanet fordi det er vanskelig å avgjøre hvor godt den teoretiske definerte variabelen korresponderer til den operasjonelt definerte variabelen (Hellevik 1999: 50-53). En streng positivistisk definisjon av validitet er begrenset til målinger og vil utelukke at kvalitativ forskning er valid hvis den ikke resulterer i tall. I en bredere oppfatning vil validitet dreie seg om hvorvidt metoden virkelig undersøker det den har til formål å undersøke (Kvale 1997: 233). Nettopp fordi resultatene i kvalitative undersøkelser ikke er like ”håndfaste ” som ved kvantitative undersøkelser, kompliseres vurderingen av validitet og reliabilitet, noe som gjør det ytterligere viktig å vurdere disse forholdene nøye. Den definisjonsmessige validiteten (operasjonaliseringen av de teoretiske variablene) og reliabiliteten utgjør til sammen dataenes validitet.

#### **2.7.3.1 Reliabilitet**

Reliabilitetsproblemene i denne studien knytter seg først og fremst til intervjuene og nøyaktigheten i innsamlingen og behandlingen eller tolkningen av de ulike

datakildene som blir anvendt. Til intervjuene ble det utformet en standard intervjuguide, men enkelte temaer engasjerte lederne mer enn andre. På den måten kan saker og temaer ha dukket opp, uten at jeg har spurt eksplisitt om dette. Disse temaene kan jeg ha fulgt opp, hvis de kunne ha vært utfyllende og klargjørende for andre spørsmål. Bruk av båndopptaker gi muligheten til å gjenoppleve samtalen i detalj, slik at ingen opplysninger blir glemt eller misforstått. Ulempen ved båndopptatte intervjuer er at informanten kan være tilbakeholden enn i en intervjusituasjon der båndopptaker ikke er brukt. De ble imidlertid brukt med respondentenes samtykke. Alle informantene er blitt anonymisert slik og jeg vil ikke underveis kommentere hvilke seksjon eller avdeling jeg refererer til. Reliabilitet knytter seg også til selve transkriberingen av intervjuet i ettertid (Kvale 1997). Dette burde ikke være et stort problem siden de er tatt opp på lyd.

### **2.7.3.2 Validitet**

Validitetsproblemer som jeg synes kan være aktuelt i min oppgave går først og fremst på utvalget av respondentene. De lederne som er med i undersøkelsen har på mange måter kommet med via en form for *selvseleksjon*. De bør med andre ord ikke være representative for hele populasjonen av ekspedisjonssjefer og avdelingsdirektører i OED. Det kan være diverse grunner til frafall i denne formen for undersøkelse. Jeg fikk til svar at enkelte ikke kunne stille opp på grunn av tidspress. En annen side av saken er mangel på motivasjon, skepsis til temaet eller at man bortprioriterer slike former for henvendelser. De man står igjen med er ofte de som er mest interessert i temaet for undersøkelsen, med den konsekvens at undersøkelsens frafall kunne bidra med mye viktig og relevant informasjon. Jeg har samlet data i fra alle avdelinger i departementet, men jeg har altså ikke kunnet gå i dybden i en avdeling. Det var heller ikke en forutsetning for å skrive oppgaven, eller praktisk mulig med hensyn til å få ledere til å stille opp. Det jeg sitter igjen med er en oversiktlig empiri på ekspedisjonssjefer og avdelingsdirektører i departementet. Dette må legges til grunn i bearbeidingen av dataene og til den endelige konklusjon. Departementet er på ingen måte homogen i sin oppbygning. Alle avdelinger har sine oppgaver, subkulturer og

det er stort sett ikke mange fellessaker som angår de ulike avdelingene. Jeg kan peke på tendenser og jeg kan trekke sammenligninger med tidligere undersøkelser som jeg omtalte under generaliseringskapittelet (kap. 4.5.1). Dette vil være til hjelp for å hankses med validitetsproblemet.

### 3. Statlige lederroller og trekk ved embetsverket

#### 3.1 Ledelsesutvikling i departementene på 1990- tallet

NPM- bølgen satte et reelt fokus på offentlig lederskap, og tok til tider et oppgjør med den tradisjonelle styringsprosessen.

I begynnelsen av perioden rundt 1990 var det en sterk fokusering på lederens rolle i virksomhetsplanarbeidet. Dette har senere blitt avbalansert med andre ledelsesmessige hensyn (Statskonsult 2000b). Et viktig trekk var den økende politiseringen av embetsverket. Rollene som politiker og byråkrat er rimelig delt, men den politiske virkeligheten har rykket nærmere inn på ledere i forvaltningen i løpet av 1990- tallet. Med mindretallsregjeringer har involveringen fra Stortinget blitt merkbart (ibid). Dette arter seg på hovedsakelig på to måter. Toppledere har i større grad blitt med i de politikkutformende prosessene. Dette gjelder også for andre ledere i det offentlige. Etatene har fått større selvstendighet, og har med andre ord selv ansvaret for å utforme virksomhetene innenfor det politisk akseptable. Det strategiske aspektet ved lederskapet har blitt mer politisk (ibid). Dette kan også uttrykkes som at det er blitt utviklet en større grad av gjensidig avhengighet, eller en gjensidig nøytralisering som kan hindre nødvendig endring og omstilling.

Kravene til resultater og kontroll er sterkere vektlagt, og lederkontraktsordningen for toppledere fra 1991 ga signaler om dette. Men dette forplantet seg også ned til lavere ledernivåer. Et generelt inntrykk er at frihetsgradene til lederne er blitt mindre, i tillegg har tempoet blitt høyere. Dette kan tolkes som at lederskapet er blitt mer differensiert og omfattende der balansen mellom drift og utvikling kan være en årsak. Lederne skal ivareta det løpende arbeidet på en skikkelig måte, samtidig som at man skal ha overskudd og kompetanse til å kunne være pådrivere for ganske omfattende endringer (ibid).

Et annet trekk er at eksponeringen av ledere er blitt større. Hovedårsaken er at at stadig flere medier retter stadig mer oppmerksomhet mot forvaltningen, samtidig som

man har et samspill med den økte kontrollen i forvaltningen. På den andre siden finnes det et større rom for den enkelte leder til å markedsføre virksomheten utad.

Andre aspekter som det settes større fokus på er rollen som arbeidsgiver, personalleder og informator. Endringer av tilknytnings- og organisasjonsformer påvirker embetsmennene ved at de har fått et overordnet ansvar for disse enhetene. Tankegang og praksis fra det private næringsliv har kommet offentlige ledere nærmere inn på livet. De møter forventninger om at de skal opptre som private konsernledere, en rolle som ikke automatisk lar seg forene med sine forpliktelser til politikerne, forvaltningstradisjoner og offentlighetsprinsipper. Dette skaper en stor utfordring (ibid).

Flere tidligere fellesfunksjoner har blitt flyttet ut i linjen, slik at lederne har fått større ansvar for rekruttering, medarbeidersamtaler, kompetanse- og karriereplanlegging, intern organisering og utvikling, intern planlegging og budsjettering osv. Den mellommenneskelige faktor er blitt stadig viktigere ikke minst på grunn av den nye generasjons arbeidstakere som stiller større krav til sine ledere. Ikke minst er et dyktig lederskap med på å beholde og videreutvikle medarbeiderne.

Tjenestetiden for toppledere i samme stilling har sunket i løpet av 1990- tallet. Gjennomsnittlig tid i samme stilling ligger nå på omkring seks til sju år. Det er en halvering over et tidsrom på 30. år. Muligens har lederlønnsordningen ført til større mobilitet innenfor samme departementsområde (ibid). Lederlønnskontraktene var også myntet på å tiltrekke seg flere lederkandidater fra det private næringsliv. Dette har ikke slått til. Rekrutteringen skjer stort sett innenfor staten som et internt og lukket marked. En siste faktor kan også være at det har blitt større lønnsforskjeller mellom statlige og private ledere (ibid).

## 3.2 Direktorslederen og statsråden

Etter denne generelle presentasjonen om lederutvikling og lederroller vil jeg nå ytterligere kommentere noen undersøkelser fra Statskonsult om statsråden som leder av et departement, og direktorslederen som sjef for et direktorat. Det kan være hensiktsmessig ved at de gir nyttig empiri til min oppgave. Ekspedisjonssjefer og avdelingsdirektører er i sin rolleutøvelse i kontakt og i samarbeid med disse gruppene, og mine ledere i departementet er et strukturelt bindeledd mellom disse. Undersøkelsenes empiri vil kunne gi noen forventninger rundt mine egne funn og de vil på mange måter supplere mine egne data.

### 3.2.1 Statsråden som leder av et departement

Empirien stammer fra Statskonsults undersøkelser fra 1991 og 1996. (Statskonsult 1997b). Den første studien rommer intervjuer med sittende statsråder i perioden 1981- 90, mens den andre er empiri fra statsråder i perioden 1990- 96. Statskonsult har i undersøkelsene brukt den samme veiledende intervjuguiden, med sikte på å kunne kommentere endringer i statsrådenes oppfatninger av sine egne roller som departementsledere.

#### 3.2.1.1 Et politikktutførende eller politikktutviklende departement

Et utgangspunkt i denne fremstillingen av undersøkelsen er skillet mellom statsrådenes oppfatninger av departementet som primært *politikktutførende* eller *politikktutviklende*. Det politikktutførende departement er først og fremst en iverksetter av en klart utformet politikk, som et ferdig premiss fra regjeringen. I et politikktutviklende departement har embetsverket selv en mer aktiv rolle hvor man formulerer politiske problemstillinger og fremstiller forslag etter egne sektorerfaringer. Det er således sannsynlig at den endelige politikken utformes gjennom interne drøftinger i departementet hvor både politisk ledelse og administrativ ledelse deltar. Det kommer frem at det ikke er et skarpt skille mellom disse to kategoriene i praksis, og informantene fordeler seg jevnt i de to kategoriene.

### 3.2.1.2 Forholdet til departementets kultur og et ønske om endring

I 1996 ga åtte av tolv statsråder uttrykk for at de hadde vesentlige forskjellige verdier enn embetsmennene med hensyn til hva departementene skal realisere eller krav til hvilken standard det skal være på departementets produkter. Denne gruppen hadde et endringsønske, og de var likt fordelt mellom de som så departementet som et politikkutførende, eller som politikkutviklende.

Gruppen som ønsket departementet som politikkutførende ønsker å høyne kvalitetskravene. De oppfattet embetsverket som lojalt, men kompetansen for saksbehandlingen og rutiner holdt ikke mål. Dette gjaldt særlig saker som skulle til Stortinget eller Regjeringen. I disse utsagnene lå det mye frustrasjon i at de politiske sekretariatene ikke hadde forutsett hva som kunne være politisk umulig å få gjennomslag for eller som kunne vekke storm i media. Mange ser det derfor som nødvendig å involvere seg langt mer i enkeltsaker og kvalitetskontroll enn det de ønsket fordi det la betydelige føringer på deres tid. I denne gruppen finner vi også statsrådene som opplevde sitt departement som forsvarere av tradisjonelle holdninger og en bremskloss når det gjaldt å sette Regjeringens politikk ut i livet. Kontroversene gikk på målsettinger for departementet eller misnøye fra departementet over en sterkere politisk styring. Det ble understreket at den beste politiske styringen fikk man ved å prioritere enkeltsaker og at man fra første dag markerte seg som leder.

Statsrådene som legger vekt departementet som politikkutviklede er mest opptatt av sektoren og dens behov for å endre kulturen og styrke brukerperspektivet. Departementene måtte i større grad se på sin helhetlige rolle og i et samfunnsmessig perspektiv i forhold til det lukkede, avskjermede verden de opererte i. Enkeltinngrep i saksgangen fra statsrådene går her på at brukerhensyn, slik at bredere samfunnsmessige hensyn blir ivaretatt.

Hos statsrådene har det dog vært et skifte i hvor stor grad departementet skal være politikkutviklende. I undersøkelsen fra 1991 ønsker statsrådene et aktivt embetsverk som i stor grad tar initiativ og foreslår utspill som statsrådene kan profilere seg på. 96-undersøkelsen viser at denne holdningen har endret seg. En større andel ser det nå som naturlig at embetsverket trekker en tydelig grense ved det faglige, dvs. gi politikken et faglig grunnlag. Men samtidig er det viktig at de



administrative lederne ser hva som er politisk fruktbart. Dessuten er kommunikasjonen lettere hvis embetsmennene har politisk erfaring på høyt nivå og forstår den politiske logikken.

De fleste hadde et bevisst forhold til at kontakten gikk gjennom departementsråden og ekspedisjonssjefene. Noen påpekte at dette kunne hindre at nyttig informasjon fra underliggende kom frem, og ser det som hensiktsmessig å etablere kontakt med underliggende nivåer. I noen tilfeller var det en gjensidig forventning mellom embetsverk og politisk ledelse at motparten skulle ta initiativ, slik at partene satt på gjerdet. Embetsverkets kompetanse, kultur og organisering kunne hemme kontakten med fagligheten i sektoren, særlig hvis statsråden selv hadde faglig kompetanse til å overprøve administrative forslag.

### **3.2.1.3 Prioritering av oppgaver**

Undersøkelsen viser at det er stor variasjon i hvordan statsrådene utøver rollen som departementsleder. Det mest markante er at statsrådene i 96-undersøkelsen uttaler at de i større grad ser på jobben sin som en utpreget lederjobb. Innebygd i de disse kommentarene er en bevisst holdning til hva god ledelse og sektorverdier er.

I begge undersøkelsene ytret statsrådene at det var vanskelig å prioritere tiden sin riktig på grunn av at det var mange hensyn å ta, især fra ytre faktorer. Ekstern representasjon tar mye av statsrådenes tid. Statsrådenes ulike prioriteringer av oppgaver hadde en betydelig sammenheng med hva man så som sin primære lojalitet. Dette kommer tydelig frem hos de med sterke lojalitetsbånd til egen fagsektor. Bare noen få prioriterte egen tilstedeværelse i departementet. Et mer undersøkende Storting tvinger statsrådene til først og fremst å forholde seg til politikk og anliggender som skal til Regjering og Storting. Aktuelle nyheter er et viktig premiss for den daglige jobbagendaen. Det var vanskelig å vektlegge det strategiske arbeidet i departementet, som ofte måtte vike for ad hoc pregede aktiviteter. Dette er omgang med media og andre eksterne aktiviteter. Et konsekvens av dette mønsteret er at statsrådene er resultatorienterte, men lite resultatkontrollerende. De var samtidig opptatt av å ha et godt forhold til media, men at de måtte prioritere henvendelsene fra den stadig voksende mengden av informasjonskanaler. Samtidig opplevdes mediene

mer innbyrdes aggressive i kampen for å lage "gode" nyheter om departementslederne.

### **3.3.1 Direktoratslederne**

Denne kartleggingen (Statskonsult 1997c) av direktoratsledere omfatter undersøkelser foretatt i 1992 og 1996, sistnevnte som en slags utdypelse og oppfølging av 92- undersøkelsen. Som grunnlagsmateriale har det til sammen blitt foretatt intervjuer av 20. ulike direktoratsledere som er underlagt 14. forskjellige departementer. De har blitt bedt om å beskrive og gi synspunkter på sin lederrolle, den styringslinjen de befinner seg i, og hvilke utfordringer de har stått og står overfor i ledelsessammenheng. Utvalget av direktorater som er med i denne undersøkelsen representerer etater som er direkte underlagt et departement som har forvaltningsoppgaver i forlengelsen av departementsområder. De er således underlagt en politisk, konstitusjonell styring og tillagt fullmakter innen denne rammen.

#### **3.3.1.1 Demografi og felles trekk ved rollen**

Alle direktoratlederne har høyere utdanning med teknisk, økonomisk, juridisk og samfunnsvitenskapelig fagbakgrunn. Aldersmessig er hoveddelen 45- 60 år. De fleste har en karriere med bakgrunn i offentlig sektor, og rundt halvparten hadde jobbet hele sitt yrkesliv innenfor samme etat som personen nå er leder for. Det er noe innslag av erfaring fra privat sektor og fra politisk arbeid. 1/3 av lederne har vært direktør i mer enn 10. år, og nesten halvparten hadde vært i den aktuelle lederjobben i 1-3 år. Ellers er det en yngre profil på 96- undersøkelsen enn i 1992. Mye kan tyde på at det har vært en nyrekruttering i direktoratene i tråd med en samlet tendens i det offentlige. For direktoratslederne i materialet fra 1992, er det typiske at de har gått gradene i egen etat, mens i 1996 ser man et større antall ledere som er rekruttert utenfra.

Flertallet ga uttrykk for et verdimessig og faglig feste i forhold til etatens forvaltningsområde, og som man ønsket å bidra med resultater for. De avviser tanken om NPMs universelle lederskapsideologi om at ledelse er et fag som kan utøves uavhengig av virksomhetens faglige oppgaver. Men flere uttrykte at det ikke ble stilt krav til ledelse i staten, og at statlige ledere i for liten grad opplevd seg som *ledere*.

Man håpet på at kontraktsordningen ville forbedre dette slik at man jobbet etter mer konkrete mål. Det var dessuten mange som uttrykte sterk misnøye med lønnsnivået for ledere i det offentlig, i forhold til ansvar og arbeidsinnsats, og det nye lønssystemet fungerer ikke i praksis. I 1996 uttrykker alle aktiv støtte til mål- og resultatstyringen, men at den ikke blir fulgt opp godt nok i praksis.. Andre påpeker at rapporteringsprosedyrene krever så mye at det nesten mister sitt formål. En leder sier at 1970- og 1980- tallet var preget av man var opptatte med å få til noe. På 90- tallet er man i fred med å bli opptatt av kontroll for å ikke gjøre noe galt.

### **3.3.1.2 Forholdet til overordnet departement**

92-dataene har en mer negativ holdning til departementsstyringen enn i 96-undersøkelsen. Mer konkret går dette på kvaliteten og konsistensen i styringen. Det kan se ut som om det har blitt jobbet med å forbedre styringsdialogen mellom departement og direktorat i løpet av denne tidsperioden.

Det kan rapporteres om at departementene opererer utenom de formelle kommandolinjene i direktoratene. Oppdrag formidles direkte til underliggende ledernivåer og saksbehandlingsnivåer, selv om det er direktoratslederen som er den ansvarlige mottaker for oppdrag fra departementene. Denne tendensen synes å være med på å undergrave direktoratlederens styringsansvar og styringsmuligheter. Det er derfor et entydig ønske om at styringsdialogen skal være på samme nivå i både departement og direktorat. Ellers kan departementene oppleves som en ”bremsekloss”. Det kunne være mangel på faglig støtte, styring gjennom uklare rammer eller for mye detaljstyring slik at fullmaktsdelegasjonen ikke virker.

Direktoratslederne oppfatter seg som bedriftsledere, og vil gjerne måles og følges opp i forhold til rammer, mål og resultater. Styring og kontroll fra departementene fra lavere ledernivåer og saksbehandlingsnivå oppleves som maktarroganse og delvis som utidig innblanding og rotete styring. Det er et avvik fra den ideelle praktiseringen av mål- og resultatstyring.

Lederne melder om økt politisk vinkling på arbeidsoppgavene og økt medieoppmerksomhet. Det taes oftere politiske bestemmelser eller gies politiske føringer på etatenes forvaltningsområder selv innenfor det formelle fullmaktssystemet

og med det samme resultatansvaret. Ikke minst er lederne bevisste på ministeransvaret og de politiske dimensjonene ved arbeidet. I denne sammenhengen kan man også diskutere direktoratenes initiativfunksjon. Hvor går grensen for politisk synsing innenfor de fastsatte rammer for beslutningstaking? Hvor synlige og profilerte bør de være?

### **3.3.1.4 Lederrolle og lederadferd**

En viktig motivasjon for direktoratslederne er å gjøre en jobb på et viktig samfunnsmessig område. Det er viktig å være ansvarsbevisste og profesjonelle. Det er forskjell på hvordan lederne i rolleutøvelsen. Noen prioriterte intern aktivitet, mens ledere for direktorater med stor politisk og mediamessig oppmerksomhet har en mer utadrettet profil. Enkelte ledere oppgir at de bruker 40 % av sin tid på ekstern og intern strategisk planlegging, mens andre legger mer vekt på å få organisasjonen til å fungere og konsentrerer seg om det operative ansvaret. Forholdet til media er endret. Det er et forum som man kan profilere seg i samtidig som man hadde som oppgave å svare på spørsmål fra media. Det sistnevnte tvang lederne til å sette seg inn i enkeltsaker som mediene ofte er opptatt av. Mange av direktoratslederne framhever sin faglige tyngde, og føler at det er den som gir dem autoritet og legitimitet i organisasjonen. Samtidig sier de at det å lede en "kunnskapsbedrift" er en særlig utfordring. Hvordan lede en gruppe faglig kvalifiserte mennesker som ønsker å være selvstendige og kreative, samtidig som de skal styres mot et felles mål? Hvordan forene faglig selvstendighet og integritet med aksept for politisk styring som kan preges av skiftende og motstridende mål? Det er en særegen dilemmahåndtering. Man må være en formidler mellom politikk og fag slik at lederen må skape oppslutning om politiske mål, selv om de ikke alltid stemmer overens med de "beste faglige løsninger".

Stillingshjemler og regelverk er en hemsko for fleksibiliteten i personalpolitikken. Lederne opplever at kvalifisert arbeidskraft går over til attraktive stillinger i det private næringsliv. Det trengs større fleksibilitet i lønnsfastsettingen for å beholde de gode medarbeiderne. Nye lønnssystemer er i bruk, men det er tungt å få gjennomslag i departement og til dels innen egen organisasjon.

### 3.4 Departementets oppgaver

Departementet har en nøkkelstilling i forvaltningen, men den ivaretar oppgaver av svært ulik karakter. På den ene siden skal departementet utføre oppgaver som er knyttet til politiske saker og prosesser som er rettet mot regjering og Storting. Den har således en politikkutviklende rolle (Christensen og Lægreid 2002). Videre har departementet en sentral rolle i gjennomføringen av den vedtatte sektorpolitikken, det vil si bruken av offentlige virkemidler til å nå vedtatte politiske mål (Statskonsult 2002: 11). På den andre siden skal departementene ivareta klassiske forvaltningsoppgaver som blant annet utarbeidelse av forskrifter, behandling av enkelthenvendelser og klager på enkeltvedtak som er gjort i underliggende etater (ibid).

Mer skjematisk kan departementenes oppgaver oppsummeres i tre hovedkategorier:

#### 3.4.1 Politiske oppgaver

Dette er de oppgavene som departementet har for å bistå statsråd og regjering med både å utrede, utforme, iverksette, følge opp og justere den politikken som regjeringen ønsker å føre på departementets saksområder. Det innebærer blant annet å omsette politiske mål og programmer til konkrete lovforslag, budsjettforslag og stortingsmeldinger. Videre skal man yte løpende bistand til politisk ledelse, forberede svar på spørretimespørsmål og ulike debattinnlegg. Dessuten hører det med til oppgavene å koordinere politikk på tvers av departementsområder og oppgaver knyttet til internasjonale organisasjoner. Dette er saker som inngår i det vi gjerne kaller sekretariatsfunksjoner for politisk ledelse (Statskonsult 2002: 11).

#### 3.4.2 Organisering og styring av sektoren

Dette knyttes til den overordnede styringen av underliggende organer, det vil si å sørge for at forvaltningsapparatet innenfor sektoren ivaretar det ansvaret og de oppgavene som apparatet er tillagt (ibid). Mer inngående er det snakk om en styringsdialog mellom departement og direktorat. Departementet skal påse at regjeringens politikk settes ut i livet i direktoratene etter riktige retningslinjer

(Statskonsult 2002). Direktoratene jobber ofte etter faglig- teknisk preg. På grunn av den innsikt de får på sine forvaltningsområder, trekker departementene ofte også dem inn i deres eget arbeid ( Svardal 1997 : 56).

### **3.4.3 Forvaltningsoppgaver – utøvelse av myndighet**

Utøvelse av myndighet omfatter hovedsakelig utarbeidelse av forskrifter og behandling av enkeltsaker. Det sistnevnte er for det meste klagesaker der en forvaltningsavgjørelse er truffet av et underliggende organ. Men det forekommer også at et departement er førstemyndighet. Enkeltsaker omfatter dessuten lovfortolkning og saker av prinsipiell karakter som underliggende organer legger frem for departementet, eller som departementet av eget initiativ tar til behandling (Statskonsult 2002).

### **3.4.4 En forskyvning mot oppgaven som politisk sekretariat**

Det har i over 40. år vært en uttalt politikk å styrke departementene som et politisk sekretariat (Christensen og Egeberg 1997; Grønlie 1999). Tyngdepunktet har forskjøvet seg fra forvaltningsoppgaver til politiske oppgaver. Mens departementene tidligere i hovedsak beskjeftiget seg med å forvalte vedtatt politikk, er de i økende grad politikkutviklende, gjennom administrativ styring av underliggende etater. Oppgaveforskyvningen har skjedd ved at forvaltningsoppgaver har blitt overført til andre forvaltningsorganer. Denne overføringen av arbeidsoppgaver har skutt fart de siste ti – året, og man ser nå en tendens til at også en del oppgaver som er nært knyttet til funksjonen som sekretariat for politisk ledelse, flyttes ut av departementet (Statskonsult 2002: 12).

## **3.5 Oppbygning og utviklingstrekk**

Norske departementer er utviklet innenfor rammen av den byråkratiske organisasjonsmodellen som ble etablert i løpet av 1800- tallet. Den var tilpasset datidens samfunnsforhold, oppfatninger om statens funksjon og rolle i samfunnet og datidens former for administrative oppgaver. Gjennom en struktur som la vekt på

saksbehandling via hierarkisk tjenestevei, regelstyring og spesialisering, var målet å sikre at saksbehandlingen i departementene ivaretok verdier som likebehandling, forutsigbarhet, likhet for loven og objektivitet (Statskonsult:2002: 15).

### **3.5.1 Hierarkisk struktur**

En hierarkisk struktur innebærer saksbehandling på flere nivåer. Ansatte i lederstillinger har ansvaret for å se saksområder og saker i sammenheng og utøve styring og samordning, mens ansatte i saksbehandlerposisjon skal utføre det grunnleggende forberedende arbeidet med sakene, hvorpå sakene siles og slippes oppover i hierarkiet (Statskonsult: 2002: 15). Den hierarkiske strukturen representerer med andre ord en vertikal arbeidsdeling og autoritetsstruktur, det vil si at ansatte på ulike nivåer har ulike oppgaver og ulikt ansvar (Christensen og Egeberg 1997).

#### **3.5.1.1 Kvalitetssikring**

Den hierarkiske oppbyggingen av departementene er i stor grad basert på og tilpasset behandlingen av enkeltsaker. Faglig spesialisering, et regelverk som gir lite rom for skjønnsutøvelse og saksbehandling i flere ledd, skal sikre kvalitet og upartiskhet i de avgjørelsene som fattes. I et system hvor departementene har myndighet til å fatte vedtak i enkeltsaker, er det viktig at den prosessen som fører fram til vedtakene, skaper legitimitet og oppslutning. Departementenes hierarkiske oppbygning skal være et uttrykk for dette (Statskonsult 2002: 15).

Det finnes en rekke påstander om at den offentlige forvaltningen faktisk befinner seg i en avbyråkratiseringsprosess med hensyn til organisasjons- og arbeidsformer. Tydeligst kommer dette til uttrykk gjennom ulike forsøk på å få samarbeid på tvers av spesialiserte sektorområder. En vertikal spesialisering er kjennetegnet av få tverrgående elementer på toppen som styrker sterke og til dels klart avgrensede fagavdelinger. For å kunne styrke rollen som politisk sekretariat, er det behov for en sterkere horisontal spesialisering og alternative organisasjonsformer (Christensen og Lægreid 2002: 108). En stadig større andel av

departementsansatte deltar i arbeids- og prosjektgrupper som går på tvers av avdelings- og departementsgrenser ( Christensen og Egeberg 1997).

Departementets hierarkiske organisering innebærer at man i stor grad har skapt en grunnleggende presedens for alle typer saker som skal behandles i departementene. Den hierarkiske strukturen skal ivareta rettsstatsprinsippene, men er samtidig styrende for behandlingen av saker der disse prinsippene er underordnet. Dette gjelder særlig i departementenes utøvelse av funksjonen som sekretariat for politisk ledelse ( Statskonsult 2002).

Det kan hevdes at hierarkiet har andre fordeler som, til tross for den økte vektleggingen av funksjonen som sekretariat gjør denne strukturen til en effektiv måte å organisere arbeidet på. Man kan tenke på kvalitetssikring og mulighetene for vertikal koordinering og samordning. Hierarkiet som *kvalitetssikringsmekanisme* forutsetter at kompetansen er økende jo høyere opp i systemet man kommer. Overordnede har myndighet til å sette til side de underordnedes anbefalinger (ibid.: 16). I en situasjon med høy turn- over i departementene, kan en hierarkisk struktur begrunnes både ut fra et opplærings- og et kvalitetssikringsperspektiv. En hierarkisk organisasjon kan synes bortimot uslåelig når det gjelder å frambringe avgrenset område- og sektorkunnskap hos de ansatte. Samtidig kan den hierarkiske strukturen i seg selv bidra til en høy turn- over fordi det er en arbeidsform som i økende grad kommer i utakt med de ønskene og forventningene særlig unge mennesker har til sitt arbeidsforhold. Den hierarkiske strukturen skaper også lite rom for alternative karriereveier for de som ikke ønsker en lederstilling (ibid). En konsekvens av dette er økningen i antall rådgiverstillinger som gir den ansatte mer frihet både faglig og organisatorisk ( Lægreid 1995: 47- 50).

### **3.5.1.2 Vertikal samordningsmekanisme**

Hierarkiets funksjon som *vertikal samordningsmekanisme* er velkjent. I en stadig mer kompleks virkelighet og med stadig økende saksmengder, er det behov for at noen har ansvaret for å holde oversikten. Organisasjonsgrenser stimulerer til konsentrasjon og fordypning, og de kan hindre at ulike hensyn og interesser sammenblandes for tidlig i saksgangen. Eksistensen av overordnede posisjoner, innebærer at innehaverne



av disse er forpliktet til, og belønnet for, å se flere hensyn og interesser i sammenheng. Det er også viktig at ledelsen ikke får for mange personer å forholde seg til. Dette gjelder særlig i forholdet mellom den politiske ledelsen og administrasjonen i departementene ( Statskonsult 2002: 16).

Det kan være behov for å tilpasse organisasjonsstrukturen til en ny oppgavesammenheng. Departementene ble utformet i en tid da enkeltsaker i stor grad dominerte over utviklingsoppgaver. Nå er det omvendt. Det er som tidligere nevnt et behov for et styrket samordningsstruktur, mer horisontal spesialisering ( Christensen og Lægreid 2002). Departementenes valg framover står derfor ikke mellom hierarki- eller ikke- hierarki, men at en i større grad bør identifisere hvilke oppgaver som egner seg og hvilke som ikke egner seg for hierarkisk organisering, og ta stilling til hvor høy og smal den hierarkiske pyramiden skal være ( Statskonsult 2002: 16).

### **3.5.1.3 Sektorisering**

I Norge, som i de fleste andre land, er departementene organisert etter saksområder. Sektororientering er fortsatt et viktig kjennetegn ved norsk forvaltning. Man ser imidlertid en viss utvikling i retning av funksjonsspesialisering på enkelte områder (Statskonsult 2002:4). Eksempler på dette er fristilling gjennom endring av tilknytningsformer og oppsplitting av integrerte etater ved å skille de produserende delene ut i frittstående selskaper og etablere egne tilsynsorganer innenfor forvaltningen ( Grønlie 2001).

Sektororienteringen kan sies å være legitimert gjennom prinsippet om særlig berørte parters rett til medbestemmelse, og er på mange måter bygget inn i det administrative apparatet gjennom etablering av egne departementer og avdelinger rundt spesielle interessegrupper og verdier ( Egeberg 1997). Kontinuerlig fokus på spesielle oppgaver og problemer, skaper naturlig nok en identitet og en kultur som også raskt bringes videre til nye tjenestemenn. Statlige institusjoner blir sjelden nedlagt, og dette gir systemet en voldsom ”hukommelse” - også i forhold til verdier og interesser som har liten oppslutning i samfunnet for øvrig (NOU 1982:3).

## 3.6 Embetsmannsroller

Det norske politiske system er kjennetegnet av en blandet styringsform med dertil tilhørende sett av verdier. Man snakker om et samfunn som rommer elementer av flertallsstyre, det baseres på rettssikkerhet og det finnes momenter av fagstyre. Disse kan være innbyrdes motstridende, men over en viss tid vil disse prinsippene brynes mot hverandre slik at man i samfunnet vil finne en likevekt mellom disse (Jacobsen 1960).

Som en analog til dette politiske systemet har man et embetsverk som er bygget opp rundt de samme prinsippene; det jobbes og tas hensyn til kryssende verdier. Flertallsstyre sikres gjennom embetsverkets rolle som politisk sekretariat, rettssikkerhetsstaten opprettholdes gjennom offentlig myndighetsutøvelse basert på rettsregler og hierarkiske prosesser, og fagstyre styrkes av et prinsipp om faglig autonomi og sektororientering. Tilsvarende finner vi at embetsmannsverdiene systematisk sikres og holdes levende ved at de konstant blir brynet mot hverandre i embetsmannsrollene. Til sammen kan man se for seg at de blir gjensidig nøytralisert, slik at man kan snakke om det nøytrale byråkrati, eller byråkratiets uavsettethet (ibid). Jeg skal videre forklare hvordan de respektive verdiene kan komme til å settes opp mot hverandre. Eller man kan snakke om rollekonflikter i embetsverket.

### 3.6.1 Politisk lojalitet vs. nøytralitet

Denne konflikten har sitt utspring i at embetsverket skal jobbe for regjeringen, være lojal mot den, samtidig som forvaltningsstaben skal holdes intakt ved regjeringsskifter. Det kan snakkes både om passiv og aktiv lojalitet. Byråkratiet skal være mer enn en teknisk administrator i rollen som politisk sekretariat. Den skal være en leverandør av kritiske synspunkter og gjennomtenkte alternativer og konsekvensvurderinger av politiske forslag (Statskonsult 1997d). Disse motstridende prinsippene reiser spørsmålet om flertallsstyrets effektivitet og understreker det som blir kalt byråkratiets dilemma. Hvordan skal en forvaltningsorganisasjon finne balansen mellom rigiditet og fleksibilitet, mellom orden og fornyelse, mellom treghet og forandring. Hvor lojal eller nøytral skal det være? Byråkratiets faktiske

uavsettethet bidrar til å tilfredsstille behovet for orden og kontinuitet, mens blant annet de politiske maktskifter virker til å dekke for behovet for forandring ( Jacobsen 1960).

Mange vil hevde at begrepet nøytralitetsprinsippet har blitt satt på prøve, siden embetsverket de senere årene i større grad har blitt trukket inn i de politikkutformende prosessene (Statskonsult 1997d). Den kan med andre ord ha gått inn i den taktisk- politiske sfæren som etter idealene skal være forbeholdt politikerne.

### **3.6.2 Lojalitetsprinsippet og faglig uavhengighet**

Konflikten mellom lojalitet og faglig uavhengighet har kanskje vært den mest markante form for intrabyråkratiske konflikter i sentraladministrasjonen. Denne konflikten bunner i sin plass i hierarkiet kombinert med sin funksjonelle status eller sitt faglige kunnskapsfelt. Vi ser en motsetning mot embetsmannens vertikale posisjon i forhold til sin sektortilknytning på det horisontale plan. Hvor stor gjennomslagskraft skal den faglige autoriteten ha med hensyn hierarkisk betinget myndighet (Jacobsen 1960)?

Den praktiske virkeligheten viser at det ikke er så lett å sette et skarpt skille mellom fag og politikk. Det kan som sagt oppstå konflikter mellom dem, men de kan også gå i hverandre. Dette kan skje ved at embetsmennene opptre for fagisolert (sektor vs. helhet), eller for politisk, eller at politikeren opptre som fageksperter. I tillegg kan det oppstå dilemma når embetsmenn, ut fra faglige vurderinger, målbærer synspunkter som politisk ledelse er uenig i (Statskonsult 1997d).

### **3.6.3 Legalitetsprinsippet**

Den tredje hovedkomponenten i byråkratiet er legalitetsprinsippet. Dette setter klare begrensninger på de andre verdiene og hensyn. Forvaltningens samlede virksomhet må nemlig være forankret i foreliggende lovgivning. Rettsreglene setter en grense for embetsmannens lojalitet i forhold til statsråden. Embetsmannen har ingen forpliktelse til å følge statsråden hvis den skulle begå klart ulovlige handlinger. Tvert i mot har embetsmannen en forpliktelse til å si i fra. Hvis dette ikke gjøres, kan vedkommende

bli gjort rettslig ansvarlig for denne forsømmelsen. Embetsmannen har dessuten et selvstendig ansvar for å vurdere etisk de lovene som blir vedtatt ( Statskonsult 1997d).

Praktiseringen av offentlighetsloven kan illustrere embetsverkets dilemma mellom politikk og administrasjon. På den ene side er embetsverket pålagt å strekke seg langt i å vise åpenhet overfor borgerne, og på den andre siden er det underlagt forpliktelser som begrenser denne åpenheten av politiske og /eller konstitusjonelle årsaker ( Svardal 1997).

### **3.6.3.1 Dommerrollen**

Avledet av denne rollen er *dommerrollen*. Embetsmannen skal treffe beslutninger på grunnlag av gjeldende lovverk og med anvendelse av skjønn. Med sterkere grad av rammelovgivning har rollen endret seg og krever skjønnsutøvelse enn ren regelanvendelse. Det er allment kjent at profesjonsbakgrunnen virker inn på problemstillinger, vurderinger og anbefalinger. Erfaring viser at en jurist, en økonom, en statsviter og en historiker ser forskjellig på virkeligheten og vektlegger ulike verdier (Christensen, Læg Reid og Zuna 2001).

### **3.6.4 Kort presentasjon av Olje- og energidepartementet**

Olje- og energidepartementet ble opprettet 1. januar 1997 som utgangspunkt i den del av det tidligere Nærings- og energidepartementet som arbeidet med olje- og energispørsmål. Energisektoren hadde også sitt eget departement i perioden 1978-92 ( <http://odin.dep.no/oed/norsk/dep/bn.html> ). I skrivende stund ledes departementet av en statsråd fra Høyre som danner en mindretallsregjering sammen med Kristelig Folkeparti og Venstre.

Olje- og energisektoren har en stor betydning for norsk økonomi, og Olje- og energidepartementets hovedoppgave er å tilrettelegge en helhetlig og samordnet energipolitikk. Et overordnet mål er å sikre høy verdiskapning gjennom effektiv og miljøvennlig forvaltning av energiresursene. Gradvis vekst i markedsandelene for norsk olje og gass i internasjonale markeder og økt samhandel innenfor elektrisitetssektoren i Nord- Europa styrker Norges internasjonale rolle. Disse

utviklingstrekkene stiller departementet overfor nye og utfordrende oppgaver. Forvaltningen av verdiene av vannkraften og innenlands energipolitikk vil ha stor oppmerksomhet nasjonalt og lokalt (ibid).

Norge er en del av det indre marked gjennom EØS- avtalen og samarbeider med EU i en rekke energipolitiske spørsmål. 80 prosent av den norske oljeproduksjonen blir solgt til EU- markedet og nesten all norsk gass blir levert gjennom gassrørledninger til Europa. Samtidig er Norge en integrert del av det europeiske og nordiske kraftmarkedet gjennom de vedtak som er tatt om åpning av energimarkedene i EU (<http://odin.dep.no/oed/norsk/europa/bn.html>). Gjennom EØS- samarbeidet deltar departementet i EU- programmene SAVE (enøk) og ALTENER( fornybare kilder). En stor del av departementets oppmerksomhet er derfor viet internasjonale forhold (OED 2002).

OED er organisert i fire avdelinger: Energi- og vassdragsavdelingen, Petroleumsavdelingen, Utvinnings- og markedsavdelingen og Administrasjons- og økonomiavdelingen. Hver avdeling er igjen delt inn seksjonsvis etter formål og oppgaver. Oljedirektoratet (OD) og Norges vassdrags- og energiverk (NVE) er departementets fagdirektorater. OED forvalter også eierinteresser i de 100% eide statsforetakene, Statsnett, Enova SF, aksjeselskapene Petoro AS og Gassco AS, samt statens eierandeler i Statoil ASA (ibid).

### **3.6.5 Avsluttende kommentarer**

Jeg har så langt i oppgaven konsentrert meg om å forklare det særegne ved politiske organisasjoner på ulike nivåer og perspektiv. I mitt teorikapittel er det blitt kommentert hvilke grunnleggende verdier som preger denne form for organisasjon. Dette beskriver jeg gjennom de ulike organisasjonsperspektivene. Den er videre kjennertegnet ved sin hierarkiske arbeidsform, oppdelt etter ulike sektorer. Deretter har jeg listet opp tilsvarende hensyn og verdier i rollen som embetsmann. Dette har foreløpig blitt dokumentert via presentasjoner av tidligere ledelsesundersøkelser og andre skriftlige kilder om statlige lederroller. Oppsummert viser alle disse elementene at en endring og reformering av en politisk organisasjon og dens lederroller må

forklares av grunnleggende verdier i samfunnet, sektororientering, embetsmannens hierarkisk plassering og demografiske variabler.

Jeg skal som en forlengelse av denne diskusjonen beskrive det særegne ved Olje- og energidepartementet i neste empirikapittel. Hvordan har reformer og betingelser ved de ytre omgivelsene virket inn på rollen som ekspedisjonssjef og avdelingsdirektør i Olje- og energidepartementet?

## 4. Empiriske data fra min undersøkelse i OED

Min undersøkelse og intervjuer er en naturlig fortsettelse på tidligere studier på dette feltet. Jeg har fulgt opp relevante problemstillinger og temaer rundt administrative lederroller som har betydning for rollen som ekspedisjonssjef så vel rollen som avdelingsdirektør. Videre er det et poeng med oppgaven å fange opp endringer i disse rollene som kan spores tilbake til NPM- reformer i den norske forvaltningen.

Jeg vil strukturere mine emner etter faktorer som relateres til OEDs indre forhold og etter trekk ved ytre omgivelser. Det vil si at det er naturlig å skille empirien slik at man får en klarere fremstilling på hvilke endringer av lederrollene så vel ikke- endringer som kan kobles til kulturelle og strukturelle trekk ved departementet, trekk fra ytre omgivelser eller elementer fra NPM- reformer.

### 4.1 Departementet : oppgavefunksjoner og rolleavklaringer

Jeg vil først kartlegge hvordan lederne ser på departementet som arbeidsplass og på sin lederrolle. Respondentene ble stilt spørsmål om departementets oppgaver og organisasjonsstruktur. Vi vet allerede at departementene generelt har forskjøvet sitt oppgavefelt mot jobben som et politisk sekretariat, ergo at det stadig mer utnyttes som et politikkutviklende organ. Samtidig kan man se for seg at denne utviklingen har konsekvenser for visse verdier og prinsipper som er innebygd i rollen som embetsmann. Disse var faktorer som nøytralitet, lojalitet og faglig integritet. I denne forbindelsen har jeg også tatt opp kombinasjonen å være en administrativ leder med politisk engasjement.

#### 4.1.1 Departementets oppgaver og struktur

Jeg ville vite deres syn på hvilken funksjon departementet bør ha, og hvordan de i den sammenhengen oppfatter sitt departement.

De fleste ramset opp de standardoppgaver og formelle definisjoner for et departements *raison d'être*: Et departement skal være et politisk sekretariat, en faglig

forvaltningsmessig institusjon - ta seg av løpende forvaltningsmessige oppgaver, behandle klagesaker osv.

Alle uttrykte i bunn og grunn en tilfredshet over departementets byråkratiske struktur og oppbygging. En avdelingsdirektør uttrykte det slik:

- *Jeg synes departementet er bra utbygd og strukturert. Når det gjelder å finne den rette arbeidsformen for å takle våre oppgaver så virker det som om den tradisjonelle byråkratiske formen fungerer effektivt. Du kan si mye stygt om den, og du kan si fryktelig mye bra om den. Fordi den fungerer!! Om det er optimalt eller ønskelig, eller at det kunne vært annerledes i noen tilfeller; det er mulig, men det er ikke tvil om at den fungerer!*

Når det gjelder eventuelle eksisterende problemer eller synspunkter på behov for forandringer så oppga alle at dette ikke var noe de hadde reflektert noe særlig over på forhånd. Av det som ble nevnt mente de fleste at det ikke måtte gå på bekostning av det å være et politisk sekretariat, og at man kunne diskutere om dagens grensedragning er hensiktsmessig, men da på de områder som gjelder forvaltningsmessig myndighetsutøvelse. Kanskje behandlet departementet for mange klagesaker? En annen kunne se for seg departementer med ulike blandingsforhold av et politisk sekretariat og faglig institusjon med den begrunnelsen at ikke alle felt er like politiske.

- *Et departement må jobbe litt overordnet, for mye detaljer hører hjemme på direktoratsnivå. Men dette er litt forskjellig ut i fra departement og fagområde. (Ekspedisjonssjef)*

To respondenter kommenterer dilemmaet når det gjelder gråsonen mellom politikk og administrasjon. En leder trekker av den grunn konklusjonen om at man ikke bør gå i retning av en ytterligere forskyvning mot et politisk sekretariat fordi man hele tiden må forholde seg til skiftende regjeringer og statsråder. Personen understreker at selv om man er lojal mot den politiske ledelsen så finnes det en viss maktkamp mellom embetsverket og politikerne. Videre ble det nevnt at det kunne dukke opp situasjoner hvor det vil være en hårfin balanse mellom hva som er politisk og hva som er en naturlig oppgave i rollen som politisk sekretariat. Det ble blant annet nevnt departementets rolle i valgkamper hvor de lett kunne få en ekstra dimensjon.



Alt i alt sa lederne at dagens eksisterende struktur og oppbygging var meget tilfredsstillende, og ingen nevnte et ord om et eventuelt behov for store forandringer og ytterligere utbygging av departementet. Det var heller ingen forskjeller å nevne i svarmønsteret mellom ekspedisjonssjefer og avdelingsdirektører.

#### **4.1.2 Kontaktmønstre og samarbeid mellom politisk og administrative ledere**

Ekspedisjonssjefene og avdelingsdirektørene står som tidligere nevnt i et krysspress mellom ulike krav og forventninger. En definitiv oppgave er å kunne beherske balansegangen mellom politikk og fag, eller politikere og embetsverk, og å gi råd i vanskelig situasjoner (Christensen og Læg Reid 2002:101). Man skal ikke sette statsråden i forlegenhet, men embetsverkets jobb er å komme med helhetlige råd, om de er populære eller ikke populære for den sittende statsråd. Jeg ønsker å følge opp dette. Hvordan takler lederne i OED disse avveiningene?

##### **4.1.2.1 Faktisk kontakt mellom politisk ledelse og embetsverk**

I undersøkelsen til Christensen og Læg Reid; *Reformer og Lederskap* (Christensen og Læg Reid 2002) uttaler ca. tre firedeler av de intervjuede departementsråder at det generelt er et godt samarbeidsklima mellom politisk ledelse og embetsverk. Lojaliteten til statsrådene og kontinuerlig fokus på politiske signaler nevnes av mange, selv om de synes at politikernes vedtak er ”horrible”. De mener at de mest krevende situasjoner er mellom regjeringsskifter og tiden etter regjeringsskifter. Men departementsrådenes svar viser en tydelig variasjon mellom departementene. De fleste departement kunne nevne episoder og saker som hadde skapt spenninger, men ikke av det slaget at det medfører alvorlige problemer i relasjonen.

Departementsrådene hadde ingen problemer med å akseptere at det var statsråden som bestemte, men kunne rapportere om en del saker hvor statsråden hadde opptrådt ”lite skjønnsomt”

I undersøkelsen og empiri fra foregående empirikapittel går det også frem at det er en klar arbeidsdeling mellom departementsråden og ekspedisjonssjefene i mange departementer, på den måten at de rent faglige rådene i de fleste tilfeller blir levert av fagavdelingene. Dette betyr at departementsrådene må ha stor tillit til

ekspedisjonssjefene. Det er fortsatt en sterk norm for at fagansvaret skal ligge i fagavdelingene, noe som ofte medfører at det er en direkte dialog mellom ekspedisjonssjef og politisk ledelse.

Dette stemmer også med mine data. Av ni respondenter er det bare tre som sier at de ikke har kontakt med politisk ledelse. Dvs. at både ekspedisjonssjefer og avdelingsdirektører har kontakt med statsråden uten at dette går igjennom departementsråden.

En avdelingsdirektør kommenterer dette:

- *Som regel så går kontakten gjennom ekspedisjonssjefen. Det er sjelden den går gjennom departementsråden. Hos oss så er det ganske sterke fagavdelinger, og ekspedisjonssjefen er ofte bindeleddet til statsråden. Hvis statsråden er til stede kan jeg selv gå opp til han hvis jeg har knapp tid eller er alene. Som oftest så går jeg ned fysisk, det er sjelden kontakt pr telefon.*

#### **4.1.2.2 Politiske visjoner vs. faglige ønsker**

Alle respondentene rapporterer om gode relasjoner til politisk ledelse, men enkelte har erfaring med at det besluttet saker etter statsrådets ”pipe”. De er dog veldig nøye med å understreke at det ikke kan gå på bekostning av lovrammer og konsesjoner. Embetsmenneskes oppgave er å komme med faglige objektive råd og konsekvensanalyser til statsråden. Hva politisk ledelse beslutter kan gå på bekostning av ledernes faglige syn og overbevisning.

En ekspedisjonssjefs mening:

- *Det er slitsomt hvis du er uenig med de politiske valgene som blir tatt. Hvis de er lite fornuftige kan jeg slite litt. En har jo etter hvert utviklet en viss evne til å si at det der får de styre med som de vil. I faser kan det være tungt. Du får ikke gjennomslag. Det kan kanskje gjelde for begge parter. I innledning til saker som det er konflikt om så kan det være vanskelig, men det er nok sånn at når det har ”satt seg”, så blir det slik statsråden vil ha det.*

#### **4.1.2.3 Mindretallsregjeringer og administrative konsekvenser**

Mindretallsparlamentarisme kan føre til økt usikkerhet og mindre forutsigbarhet i embetsverket. Politisk dragkamp og kompromisser er vanlige kjennetegn for

politikken under mindretallsregjeringer og koalisjonsregjeringer. Stortinget kan dirigere mye av regjeringens arbeid for eksempel gjennom komitébemerkninger og den legger føringer på budsjettbehandlinger (Christensen og Lægreid 2002:260).

Av de som har en mening om det å jobbe for en flertallsregjering eller mindretallsregjering/ koalisjonsregjering mente de overraskende nok at dette ikke hadde betydning i det hele tatt. Det som derimot var vektleggende var hvilken statsråd de skulle samarbeide med, altså de personlige egenskapene til vedkommende.

#### **4.1.2.3 Politisk engasjement og nøytralitetsprinsippet**

Som tidligere nevnt i oppgaven er det visse kriterier, hensyn og forventninger som fordrer rolleavklaringer i jobben til en embetsmann. Skal man blande seg inn i politikken?

Fire av ni har vært politisk aktive i alt fra bydelsnivå til fylkesplan, men for tiden var det ingen som hadde politiske verv. Mine respondenter synes for så vidt at ikke bør bli et problem. Man blir meget bevisst på sin rolle som nøytral aktør. Men de kan tenke seg problemstillingen og de rollekonflikter som kan oppstå.

- *Jeg har vært politisk aktiv på bydelsnivå. Jeg ser det som uproblematisk i utgangspunktet. Men jeg synes det går en grense i forhold til hvor profilert man bør være. Synspunkt på eget arbeidsområde kan man selvsagt ikke framstå med offentlig. (Avdelingsdirektør)*

## **4.2 Kulturelle trekk og verdier i OED**

Kulturelle trekk og verdier er viktige kjennetegn i politiske organisasjoner, de blir med dette særegne institusjoner. Et vesentlig trekk er hvordan innhold i reformer passer med institusjoners egenart. Dette skal jeg komme tilbake til i et eget kapittel. I dette kapittelet vil jeg derimot fremstille det typiske ved organisasjonskulturen i OED. Hva er deres kjerneverdier, hvordan leder man og hvordan skapes det kontinuitet rundt disse verdiene? Hvordan takler lederne den såkalte statsmannskunsten?

### 4.2.1 Et moderne departement

OED er et forholdsvis ungt departement etter at det ble skilt fra tidligere Nærings – og energidepartementet. Samtidig kan det sies at det er en type forretningsdepartement som har ansvar for Norges største ”gullgruve”, nemlig oljen. Jeg spurte konkret om hvordan det generelt er å jobbe i OED, hva slags kultur eller subkulturer man fant innenfor de fire veggene der. Dette for å kunne finne ut av hva slags kulturelle verdier og premisser som lederne må jobbe under.

Selv om man snakker om hele departementet som en enhet, er det internt fire forskjellige avdelinger med hver sin oppgaveportefølje og arbeidsfelt. De lever stort sett sine egne liv, og det er ingen problemer av stor grad når det gjelder å samarbeide. Grenseområdene er stort sett klare når det gjelder ansvar og oppgaver. Det er først og fremst administrasjons- og økonomiavdelingen som er et fast felles møtepunkt.

Hvis man har sine tradisjonelle forhåndsoppfatninger om et departement, virker ikke OED som et av disse. Lederne er nøye med å understreke at tingene skjer i høyt tempo.

- *Det er en veldig morsom plass å jobbe, der går litt hurten og snurten. Et veldig lite typisk departement. Veldig lite byråkratisk. Begynner du her blir du nesten kastet inn i jobben med å forsvare statsråden. Tror du ikke finner det på en annen plass. Man blir veldig fort kastet på dypt vann. (Avdelingsdirektør)*

Miljøet i departementet karakteriseres likevel av lederne som uformelt, dynamisk og bra, men selvfølgelig med visse krav til egenskapene til medarbeiderne. Ingen synes at det noen store former for ukultur i OED, men sier samtidig at det ikke er alle typer mennesker som kan jobbe der. Man må være villig til å følge visse normer.

- *Det kan vel innimellom være at hvis du ikke passer inn her så kan det være vondt for en, men da er du jo på enkeltpersonnivå. Du kan kanskje merke det på ”her – hos – oss - holdningen”. Men det er jo en åpen kultur, så forventningene burde være rimelig åpne. Men med den risikoen at ikke alle vil trives med det. Tidligere så har det vel vært litt mer kynisk ved at trives du ikke så får du finne på noe annet. Men det har blitt lagt mer vekt på å prøve å*

*rydde opp litt etter hvert, slik at det må kunne gå an å ha ulikheter.  
(Avdelingsdirektør)*

## **4.2.2 Aspekter ved lederrollene**

Det er veldig viktig å ha et godt faglig fundament som utgangspunkt i et så spesialisert departement som OED. Ingen ledere følte at dette var vanskelig å leve opp til, og de var trygge på denne delen av rollen.

### **4.2.2.1 Ekspedisjonssjef vs. avdelingsdirektør**

Det er en viss forskjell, som tidligere nevnt, på en ekspedisjonssjef og en avdelingsdirektør når det gjelder arbeidsoppgaver og ansvar. I OED forsto jeg det slik at ekspedisjonssjefen hadde en mer passiv oppasserrolle, mens avdelingsdirektøren må forholde seg mer aktivt både til overordnede og underordnede, altså en mer utpreget mellomlederrolle.

- *Det kan jo være litt slitsom å være en mellomleder, du skal forholde deg til de under deg og over deg på en måte. En ekspedisjonssjef kan stole på at en avdelingsdirektør har litt erfaring og kan lene seg tilbake. Mens jeg som må forholde meg til en ny saksbehandler må overvåke dette feltet ganske nøye da. Samtidig så stilles det visse kvalitetskrav. (Avdelingsdirektør)*

En ekspedisjonssjef bekrefter dette:

- *Jeg lener meg veldig på seksjonslederne. De gjør jobben sin, ikke sant. Jeg kan sitte værfast og ikke en kjeft vil merke noen ting. Det vil jeg påstå.*

### **4.2.2.2 Prosjektorganisering og oppløsning av den hierarkiske struktur**

En formell rigid struktur er med på at det ikke oppstår uklare ansvarsområder, noe som både kan være til nytte og hinder. Den har blitt karakterisert som effektiv for organiseringen og løsning av oppgaver. Det gjør det lettere å holde oversikt og unngå uklarheter. Dette kan av noen bli oppfattet litt stivt, og er en kultur med for mange vanntette skott som gjør at mange ambisiøse medarbeidere ser sin begrensning i systemet. For å bøte på dette gjennomfører departementet fra tid til annen prosjektbaserte arbeidsoppgaver. Men for mange gråsoner er ikke bra:

- *Jeg er litt konservativ når det gjelder for mange prosjekter på tvers, fordi det pulveriserer ansvaret litt. Blir det for mange gråsoner vil folk med ambisjoner fylle disse gråsonene. Å gå i gråsoner og endre ting, det må være naturlig for dem. Men hvis det blir for mye herjinger med gråsoner og for mange hevede røster, så kan du pakke sammen altså. Da blir lederrollen slik at man må begynne å trøste og ivareta og holde på. (Ekspedisjonssjef)*

#### **4.2.2.3 Turn- over i arbeidsstokken og kontinuitet rundt profesjoner**

Departementets ledere har så å si alle en utdannelsesbakgrunn som jurist eller økonomer. Det gjennomsyrrer også hele departementets arbeidsstokk. Når jeg spør om hvilke personer de foretrekker å ansette så er det også entydige svar og få. De følger det samme mønsteret som før. Sikkert på grunn av faglig nødvendighet og kanskje på grunn av tradisjon. Dessuten er det lett å rekruttere de samme som seg selv, fordi da vet man hva man får. Det rekrutteres med andre ord jurister og økonomer til de aller fleste stillinger. Enkelte statsvitere har fått innpass, men de er i fåtall. De har også begynt å se etter andre typer økonomer enn bare sivil- og samfunnsøkonomer. De rekrutterer både fra utlandet og fra for eksempel Landbrukshøgskolen og har vært fornøye med dem.

Når de blir bedt om å gi noen kriterier for hva slags type mennesker de ser etter i tillegg til en spesifikk utdanning er det først og fremst til faglige prestasjoner.

- *Det er veldig viktig å ha flinke personer som skjønner ting. Det er mye verdt enn alt annet altså. Det er ikke rutinearbeid her. (Ekspedisjonssjef)*

Samtidig som de søker de beste kandidatene er det heller ikke så lett å holde på dem over en lengre stund. De har til tider slitt med en høy turn- over på arbeidsstokken.

- *Det er grenser for hvor lenge man blir hos sin første arbeidsgiver, uansett hvor. Vi har hatt en for høy første turn- over på 2.5 til 3. år. De har en kjempemulighet videre fordi de gjerne får gode kontakter ut. Vi må prøve å holde på en viss andel slik at de blir seniorer etter hvert. (Avdelingsdirektør)*

Lederne er smertelig klar over at for å kunne beholde folk har de ikke mulighet til å konkurrere på lønn. Den er kollektivt fastlagt. Men de prøver å være på høyden når det gjelder frynsegoder og arbeidsverktøy.

- *Jeg tror dette departementet er ganske fremme på IKT. Jeg tror departementsledelsen setter pris på det. Det viser de med sine mobile løsninger med sin personalpolitikk. Man kan ikke forvente at en nyutdannet økonom kan jobbe på en maskin som går tregt. I andre departement kan det hende at de ikke har et så stort press på det. (Avdelingsdirektør)*

Ellers nevnes dilemmaet med det generelle lave lønnsnivået i statlig sektor, men scorer til gjengjeld en arbeidsplass med interessante oppgaver.

- *Har aldri hørt at vi ikke har interessante oppgaver. Selv klagesaker om er interessante. Det har også sin sjarm. ( Ekspedisjonssjef)*

Andre lokkemidler er at de kan tilby stipendordninger hvor de kan reise utenlands for å studere etter to år i tjeneste. Dessuten har de kvinnelig lederne et tilbud om en mentorordning hvor de i løpet av et år blir coachet og veiledet av en leder i et annen offentlig organ, gjerne en direktoratsleder.

#### **4.2.2.4 Personallederrollen**

Når det gjelder personalansvar syntes de fleste at dette er den største utfordringen. Den kan sees på som en del av fagrollen, men som i større grad har blitt fremhevet som et ledd i økt fokus på statlig ledelse. En avdelingsdirektør, som har flere underordnede, er i sitt arbeide mer utsatt for personalmessige oppgaver enn ekspedisjonssjefen. Det blir holdt medarbeidersamtaler for de nyansatte etter 3. og 6. måneder. De synes at medarbeidersamtalen er en grei ordning. Ingen er direkte negative til dette, men ikke alle er like enige om hvor nyttig den er.

- *Medarbeidersamtaler fungerer greit, men håper at folk tar opp ting fortløpende. Det skulle være ekstremt trist hvis det skulle komme store opplysninger i en medarbeidersamtale, og at jeg ikke hadde fanget opp det fortløpende. Men jeg tror ikke det er vanskelig å fange opp saker. (Avdelingsdirektør)*

Andre ting som er viktig er det å gi av seg selv, ikke minst være en inspirator for medarbeiderne. Kunne kommunisere, samarbeide og gi tilbakemelding. En må ha integritet og være ærlig. Ikke minst er det viktig å forstå hvordan politikken fungerer.

### 4.3 NPM på norsk: Mål- og resultatstyring

Der er naturlig at jeg i forlengelsen av forgående kapittel kommenterer departementets tolkning av NPM- reformer i sentralforvaltningen. Er kulturen i OED kompatibelt med NPM- verdier? Norge er i et komparativt perspektiv blitt sett på som en nølende reformator. Det kjennetegnes av at vi reagerer sent på internasjonale styringssignaler, og man har basert reformene på historiske tradisjoner i styringsverket (Olsen 1996). Likeledes er det vært å merke seg at det samtidig har vært en tradisjon for at reformer har blitt håndtert sektorvis enn fra et stramt styrende overdepartement (Christensen og Lægreid 2002: 295). Det er ikke bare knyttet til målstyringsvirksomheten i departementene, men også til departementets etats- og økonomistyring (ibid.: 155).

#### 4.3.1 Målformulering

Særlig har begrepet mål- og resultatstyring blitt vektlagt i norsk statsforvaltning, selv om det også finnes innslag av andre elementer. Introduksjonen av mål- og resultatstyring i statsforvaltningen kan for det første betraktes som reaksjoner på et budsjettssystem og en lønns- og personalpolitikk som tidligere var sterkt sentralstyrt og standardisert. For det andre kan den betraktes som forsøk på å forbedre eller sikre hierarkisk og politisk styrbarhet og kontroll i en stadig mer differensiert og desentralisert statsforvaltning (Statskonsult 1999). En større spørreundersøkelse blant de ansatte i norske departementer og direktorater i 1996 viste at mål- og resultatstyring er det av elementene i New Public Management som tillegges størst betydning på eget saksområde. Markedslignende arrangementer og privatisering har hatt mindre oppslutning (Christensen og Lægreid 1997, 1998). MRS er en indre fristilling hvor siktemålet er å gi økt handlingsrom og frihet i rolleutøvelsen innenfor gitte regelverk (Lægreid og Ronnes 1998). Det kan skilles mellom en vid og en smal definisjon av mål- og resultatstyring, begge påvirket av en instrumentell tankegang, men med mer kulturelle islett i den videre definisjonen (Christensen og Lægreid 2001c). I vid forstand kan MRS oppfattes som en styringsfilosofi, et mer generelt eller overordnet prinsipp om styring som er tilpasset den enkelte enheten eller de



ulike aktørene (Christensen og Lægreid 2002:156). Ved hjelp av MRS skal man vri forvaltningskulturen bort fra regler og prosedyretenkning og kortsiktige enkeltsaker og mot økt resultatorientering og de mer langsiktige og prinsipielle spørsmålene (Christensen og Lægreid 1998). De ansatte skal bevisstgjøres for sterkere mål- og resultatfokusering, og dette skal blant annet skje gjennom dialog om resultatkrav, økt fristilling og mindre detaljstyring.

I smal forstand er mål- og resultatstyring en styringsteknikk som bygger på tre hovedkomponenter (Christensen og Lægreid 1997). For det første formulering av klare, stabile, konsistente og konkrete mål. Målene skal være operasjonaliserbare, slik at de kan fungere som forpliktende målestokker for oppnådde resultater (Christensen og Lægreid 2002:156). For det andre resultatmåling, der informasjon om oppnådde mål skal rapporteres tilbake til overordnet nivå med utgangspunkt i spesifiserte resultatindikatorer. Resultatmålingssystemer skal gjøre det mulig med systematisk etterprøving av oppnådde resultater i forhold til ressursinnsatsen (ibid). For det tredje resultatoppfølging, ut fra prinsippet om at suksess og gode resultater skal premieres, og at manglende resultatoppnåelse skal straffes. Informasjon om oppnådde resultater skal ha adferdsmessige, ressursmessige eller personalmessige konsekvenser (ibid). Det er MRS i denne smale forstand som har gjennomsyret den konkrete forvaltningspolitikken i Norge, slik det kommer til uttrykk i dokumenter, reglementer og vedtak (ibid). I praksis beveger MRS seg mer i retning av den generelle og myk varianten av MRS, altså som et mer generelt prinsipp om styring og ledelse (ibid).

I min undersøkelse var alle lederne godt kjent med reformkonseptet, og beskrev sitt forhold til dette i forskjellige ordelag. De fleste mente at dette hadde en nytte for seg, mens andre så på det mer som en formalitet og symbolsk handling. MRS- prosessen starter enkeltvis på hvert seksjonsnivå før det hele syes sammen til et helhetlig dokument på avdelingsnivå. Konseptet beskrives som litt vagt og med praktiske hensyn og tilnærminger.

- *Ja, vi har jo sånne ting selvfølgelig. Man må jo ha sånt. Men det er litt uklart hvor mye man skal ha da. I min egen organisasjon så har vi forsøkt forskjellige ting. Vi har vel i praksis blitt enige om at vi lager en aktivitetsliste som vi kaller det. Vi skriver opp de tingene som vi har tenkt å gjøre, altså ikke*

*hva vi har tenkt til å oppnå med det. Men vi skriver opp at vi for eksempel har den og den saken, og den og den meldingen osv. Så skriver vi litt overordnet om at vi skal fremme ditten og datten. Men det blir ofte litt for abstrakt altså.*  
(Ekspedisjonssjef)

Dette utsagnet er dekkende for den overnevnte undersøkelsen. Der fant de at det var en påfallende tendens i budsjettdokumentene at det var et misforhold mellom innholdet i selve mål- og indikatorformuleringene. Formuleringer kan kalles mål og indikatorer, men i realiteten kan være oppgave- eller aktivitetsbeskrivelser (Ørnsrud 2002:13).

- *Vi har en såkalt aktivitetsliste som skal oppdateres jevnlig. Vi har ingen virksomhetsplan i den forstand. Min erfaring er at nytten av dette er begrenset. Du bruker masse tid på en plan som når den er ferdig så har virkeligheten endret seg. Det blir ofte et dokument som blir liggende i skuffen uten at den blir aktivt brukt. Da blir det på en måte litt tull. Men jeg tror at vår departementsråd er fornøyd med den måten vi gjør det på.*  
(Avdelingsdirektør).

Jeg betrakter dette utsagnet som at statsråden i OED ikke har noen store innvendinger på MRS- prosessene. Dette svaret tar opp problematikken rundt politikernes tendens til å dobbelstyre. De liker ofte å blande seg inn i politiske detaljspørsmål, kanskje lokale saker, mens de egentlig skal styre i et overordnet perspektiv hvor MRS er en viktig komponent. I den politiske verden kan det være vanskelig å binde seg til indikatorer som ikke er helt nøytrale og udiskutable. Klarhet er et gode ut fra en administrativ logikk, men ikke nødvendigvis fra en politisk logikk (Ørnsrud 2002: 23).

### **4.3.2 Resultatrapportering**

Når det gjelder resultatrapportering er det en praksis for dette. De fleste lederne sier at de ser en viss nytte av dette, men at de kanskje ikke klarer å gjennomføre evalueringene etter målsettingene. Dette er forskjellig etter hvilken avdeling man jobber i. Det store problemet er hvordan måler man aktiviteter i offentlige virksomheter og hvilke indikatorer skal man bruke? Hva er suksess og hva er fiasko i

det offentlige? Erfaringen sier at å finne indikatorer og parametere blir mer problematisk i det et politisk direkte ansvarlig nivå er involvert. Dessuten er de mer opptatt av rammene mål- og resultatstyringen skal foregå innenfor enn hvorvidt mål faktisk oppnås (Ørnsrud 2002:12,14).

- *Jeg sliter veldig med disse interne målene, fordi våre mål er jo på en måte å jobbe ordentlig og grundig, være skikkelige og ærlige, og ta signaler fra politisk ledelse. (Ekspedisjonssjef)*

Dette utsagnet bekrefter et vanlig problem som kalles dobbelkommunikasjon. MRS kommer som et supplement til, og erstatter ikke den gamle regelstyringen. Det nye blir editert og tilpasset det gamle etter behov og kapasitet.

- *Nei, vi er ikke så gode på evaluering. En grunn er at det ikke er så kvantifiserbart. Man må jo se på rollen. Som et politisk sekretariat har man fått lagt frem et dokument i årets begynnelse. Hvordan gikk det med behandlingen av disse dokumentene? Oppstod det en del problemer som man ikke hadde overskuet? Det er veldig vanskelig å være uenig i at man skal evalueres. Men det å få det til i praksis er jo vanskelig da. (Avdelingsdirektør)*

Det kommer tydelig frem at lederne sliter med å nå sine mål etter økonomiske - effektivitetsvariabler. Rapportering av økonomiske kriterier er ikke en naturlig del av en offentlig virksomhets mål på om den har lyktes eller ei. Det kommenteres også at det er en spenning mellom hva faginstansene mener er en vellykket politikk i forhold til hva som er en politisk suksess.

### **4.3.3 Balansert målstyring (BMS)**

Balansert målstyring (BMS) gir muligheter til å håndtere flere av utfordringene dagens mål- og resultatstyring sliter med. Offentlige virksomheter som opplever et behov for større langsiktighet i styringen, bedre analyser som belyser sammenhengen mellom ressursbruk og resultater eller klarere incitamenter som fremmer resultatoppnåelse, bør vurdere å ta i bruk balansert målstyring (Statskonsult 2001). På et overordnet nivå er det mulig å forstå BMS som en systematisk arbeidsprosess for å sikre dialog og oppfølging rundt mål og strategier. Hensikten er å kunne se om

virksomheten går i ønsket retning, og om strategiene er blitt fulgt. Konseptet går altså ut på å være et ledelsesverktøy for drift, tilpasning og utvikling av en virksomhet, med særlig fokus på å koble strategi og operative tiltak (ibid). Metoden innebærer at man må avklare strategi og strategiske hovedområder og mål. Dertil må man modellere årsaks- og virkningssammenhenger i virksomheten og definere kritiske suksessfaktorer. Til slutt skal man velge ut nøkkeltall og klargjøre ansvar for iverksetting av tiltak og oppfølging. Modellen skal ta hensyn til at det hersker fundamentale forskjeller mellom privat og offentlig sektor, som at en i det offentlige forholder seg til innbyrdes motstridende mål og interesser og opererer i en gråsoner mellom politikk og administrasjon (ibid). Et sentralt poeng er å forbedre sammenhengen mellom ressursbruk og resultater og dermed ta tak i de problemene ved dagens målstyring.

Noen av respondentene mine nevnte ordet strategi når de beskrev sin virksomhetsplanlegging. Det kan være mulig at de har kommet inn på BMS uten at de nevnte det med rene ord. De mente i alle fall at strategitenkning var noe som burde vektlegges mer, men ble sett på som en mer ad-hoc aktivitet.

- *Vi har prøvd oss på en strategiprosess og det var nyttig. Vi hadde konsulenter inne og lærte strategi for hele avdelingen. Vi lærte mye av de som driver med det, men vi har ikke vært flinke til å følge det opp. Det krever på en måte en egen anstrengelse. Tingene kommer til syne som saker, og de kommer med tempo. (Ekspedisjonssjef)*

#### 4.3.4 Styringsverktøy

Kvalifiserte arbeidstakere har forventninger til IT-bruken på arbeidsplassen. Det er mye å hente i form av effektivitet, kvalitet, fleksibilitet og attraktivitet i den interne styringen. Det er en utfordring for departementene å sørge for at det til enhver tid har effektive driftssystemer og rutiner.

I OED har de en egen IKT-seksjon, og de kan skryte av å ha et godt utviklet verktøy for intern administrativ styring.

- *Når det gjelder mer på det mikrointerne er det en veldig klar holdning om at vi skal være i front med det nye, for eksempel på IT. IT basert styringsverktøy*

*på budsjett og regnskap. Intranettet vårt er kjempebra. Det å ha mobile kontorer og å være med på å fornye, der tror jeg absolutt vi er et av departementene som er i front. Vi er positive til benchmarking på det administrative området, og i det hele tatt er det et moderne departement. Vi bruker de verktøyene som finnes hvis de passer oss. Vi er selektive, men vi liker å være i front. (Avdelingsdirektør)*

#### **4.3.5 Styring av underliggende etater**

Mål- og resultatstyring har en innebygd spenning mellom autonomi og kontroll (Christensen og Lægreid 2001c). På den ene siden skal underliggende virksomheter få stor autonomi i valg av virkemidler og disponering av tildelte ressurser. På den andre siden skal de underlegges et mer rigid og detaljert resultatrapporteringssystem, slik at overordnede instanser kan utøve styring og kontroll. Om teknikken i praksis tipper i retning av autonomi eller kontroll, er et empirisk spørsmål, men berører helt sentrale aspekter av ledernes rolleutøvelse (ibid).

Økonomireglementet (ØR) formaliserer styringsdialogen mellom departementene og deres underliggende etater etter MRS- prinsippet. Denne dialogen skjer gjennom tildelingsbrevet fra departementet og gjennom formaliserte etatsstyringsmøter. Dialogen ligger i bunnen av alt arbeid for å utvikle styringssystemer og relasjoner mellom institusjonene (Ørnsrud 2002:16). Hovedregelen for økonomistyring i staten ble utarbeidet av Finansdepartementet og iverksatt fra 1997 (Christensen og Lægreid 2002:169). Hvert departement skal innenfor sitt ansvarsområde fastsette mål- og resultatkrav som skal realiseres innenfor de vedtatte bevilgninger, samt rapportere om oppnådde resultater. Dette skal gjøres gjennom at underliggende virksomheter utarbeider metoder, resultatindikatorer og kriterier som skal brukes i et ledd av vurderingen av virksomheten. De skal rapportere om faktisk utvikling, hvor man skal belyse hvilke resultater som aktiviteten har ført til og til hvilke kostnader det har skjedd (Helgesen 2001). I følge to studier fra 1986 og 1997 som tar for seg henholdsvis budsjettreformen og innføringen av nytt økonomireglement fremstår det som langt lettere å utvikle mål for virksomheten enn resultatindikatorer (Ørnsrud 2002:11). Dessuten var det svært

vanskelig å finne indikatorer som er gode nok til å kunne presenteres i proposisjonen, eller indikatorer som både departement og direktorater kan enes om. Det synes ikke å være tilsvarende problematisk å enes om målformuleringer som kan egne seg i proposisjonen. I samtlige dokumenter og på alle nivåer er målene langt flere enn indikatorene (ibid). Dette kan være en hovedgrunn for at en er mer opptatt av rammene MRS skal foregå innenfor enn hvorvidt mål faktisk oppnås. Man rapporterer i praksis heller på aktiviteter og adferd enn effekter (Helgesen 2002:14).

I en undersøkelse utført av Statskonsult basert på 10 statlige virksomheter viser at direktoratene har for mye beskrivelser, for lite analyse og ikke på et tilstrekkelig overordnet nivå. Dette synes ikke å ha sammenheng med hvor klare departementene er i sine resultatkraav eller hvilken grad direktoratene baserer seg på statistikk når de rapporterer tilbake. Flere informanter i direktoratene trekker frem at de står ovenfor en utfordring i å aggregere informasjonene bedre i rapportene og gjøre dem mer analyserende (Statskonsult 1999:59).

Min undersøkelse avdekker noen vanskeligheter i styringsdialogen. Det mangles oversikt over direktoratenes aktiviteter og kostnadsbruk

- *Det er vanskelig og krevende å styre mitt underliggende direktorat, fordi det er en mangslungen virksomhet. På noen områder er det veldig klart hva de gjør og ikke gjør. På andre områder er det mer gråsoner å ga opp. Jeg synes det er en veldig god stemning, en god tone. Man vil jo tro at direktoratene synes at vi blander oss opp i for mye. Jeg vil heller ikke si noe på det, hvis de mente det. Vi kan kanskje synes at de har litt tungt for å skjønne politikken i det. Når man tenker etter så er det kanskje ikke så rart på en måte. Dessuten er det vanskelig å ha oversikt over ressursbruken. Det er ganske krevende. Hva gjør de for noe? Det er en utfordring i styringsdialogen. (Ekspedisjonssjef)*

Alle lederne mener at styringen er preget av et fruktbart samarbeid og en god tone. De merker dog at de sitter i skjæringspunkt mellom fag, politikk og samfunnsliv.

## 4.4 Ytre omgivelser

Ytre omgivelser vil jeg i mitt tilfelle karakterisere forhold konsentrert rundt tekniske og institusjonelle omgivelser. For Stortinget har statsråden et ministeransvar og sektorpolitikken kan ikke utøves uten at man må samarbeide med andre departement for å oppnå en enhetlig politikk. Offentlige interesseorganisasjoner er også en viktig brikke i denne prosessen. Dessuten er EU en viktig premissleverandør for den departementets myndighetsutøvelse og har stor innflytelse på det norske lovverket. Til slutt må man ta hensyn til medias stadig viktigere rolle i samfunnsdebatten, og som en politisk aktør.

### 4.4.1 Relasjonen til Stortinget

Ministerstyre er et grunnleggende prinsipp i forholdet mellom Stortinget og regjeringsapparatet. Dette prinsippet innebærer at statsråden er politisk ansvarlig overfor Stortinget for alt som foregår i eget departement og underliggende organer, og han eller hun må dermed stå til ansvar for hvordan forvaltningen utfører sine funksjoner og oppgaver (Smith 1997). Likevel er ingen sjeldenhet at man opplever at Stortinget kontakter embetsverket for både faktakunnskaper og politisk informasjon. Mest utbredt er dette under mindretallsregjeringer hvor opposisjonen har større muligheter til å markere seg og utøve kontroll. I den tidligere nevnte undersøkelsen til Christensen og Lægreid (2002) kommer det frem at stortingsrepresentantene blander seg utidig bort departementenes enkeltsaker. Stortingsaktivismen stresser embetsverket, det bli brukt mer tid til ytre oppmerksomhet og ”salg” av saker, og mindre tid på langsiktighet.

De sier samtidig at hovednormen for kontakt mellom embetsverket i departementet og Stortinget er statsrådets ansvar. Embetsverkets rolle er begrenset til å svare på rene faktaspørsmål. Embetsverkets har klar beskjed om ikke å gi seg inn i mer politiske vurderinger, men problemet er av og til at dette prinsippet ikke alltid etterleves fra stortingsrepresentantenes side, ved at de også prøver å trekke departementsansatte inn i mer politiske saker. Når stortingsrepresentanter ringer og ber om opplysninger, skal det rapporteres til politisk ledelse. I viktige saker kontakter

partigrupper og komiteer på Stortinget i betydelig grad departementsråder og ekspedisjonssjefer, mens disse på sin side i meget liten grad på eget initiativ kontakter Stortinget (Christensen og Lægreid 2002).

Mine data støtter disse utsagnene. Respondentene sier at det ikke er akseptabelt at stortingsrepresentanter kontakter dem. De kan svare på faktaspørsmål, men det er ikke mye som skal til før det kan bikke over på den politiske siden. Samtidig påpeker alle ministeransvaret som de synes er en ordning de ikke ser noen grunn til å forandre på. En ekspedisjonssjef svarer slik på dette spørsmålet:

- *Nei, Stortinget er jo veldig regulert, og det legger vi vekt på. Jeg tror det er gjengs overalt at Stortinget snakker vi ikke med. Det er veldig vanskelig å vite når en sak blir viktig politikk, og da blir Stortinget irritert og liker ikke at representanter får forskjellsbehandling. Det er rigid. Hvis jeg begynte å snakke med komiteformannen og stortingsrepresentanter. Hva da med statsråden? Det ville bli en håpløs modell, så der er det veldig sann at Stortinget møter vi gjennom politisk ledelse. Hvis det er en konkret, kompleks sak liggende i Stortinget, så kan saksbehandleren etter avtale med politisk ledelse snakke med komitèformannen eller saksordføreren. Det har jeg hørt ha skjedd, men jeg har ikke mye erfaring med det altså – slettes ikke.*

Regelen om at direkte henvendelser fra stortingsrepresentanter skal vidererapporteres til politisk ledelse nevnes i et intervju.

#### **4.4.2 Relasjoner til andre departement**

Olje- og energidepartementet har et arbeidsfelt som har innvirkning på andre departements sektoransvar og anliggende. Petroleums- og kraftvirksomheten opererer i grenselandet til andre sektorer, det være seg miljø, næring, handel og fiskerivirksomhet. Det ligger da i sakens natur at dette ikke gir departementet en autonom og selvstendig tilværelse, men er av de strukturelle bindinger med andre departement. Tiltak innen en sektor, gir lett uintenderte endringer innenfor en annen sektor. God gjennomføring av sektorpolitikken fordrer godt samarbeid med de ansvarlige for andre sektorer.



Alle i undersøkelsen rapporterer om kontakt med andre departement. Det er fast møtevirksomhet på samme stillingsnivå. Ved siden av er det naturlig med e- post-korrespondanse og kontakt pr. telefon. De som nevnes hyppigst er kanskje ikke så overraskende Finansdepartementet og Miljøverndepartementet. Departementets virksomhet har effekter på miljø og natur, mens oljen er Norges viktigste inntekts- og eksportkilde. Finansdepartementet er et overordnet departement, og er alltid på banen når det gjelder budsjetter og økonomi. Dessuten nevnes Utenriksdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Fiskeridepartementet og Kommunal- og Regionaldepartementet. Det sistnevnte gjelder spesielt for kraftsektoren som er kommunalt eid. Det kunne også rapporteres faste møter av mer frivillig art i kollegiale organer. Dette går på utveksling av informasjon og erfaringer på mer administrative områder.

Når jeg brakte på banen temaet om sektorforsvar og samarbeid med andre departementene var svarene blant dette:

- *Det er klart det er et styrkeforhold i forhold til Finansdepartementet. De sitter jo på hele budsjettet, og penger er viktig. Men det er jo ikke sånn at alt det Finansdepartementet sier blir det gjennomslag for. De vil kanskje si at de går på nederlag etter nederlag. Fagdepartementene ønsker å gjøre ting, og Finansdepartementet ser at det koster penger. Du lever for og satser en del av deg selv på denne jobben, og man vil jo gjerne ha sine saker frem og få gjort ting. Det blir litt konflikter, men rammeverkene er der for å løse disse konfliktene. Det er ryddige arbeidsformer mellom departementene. Embetsverket har sine interesser, og politikerne kjemper også for sine saker og for å eksponere regjeringen. Det er slik politikken er. (Ekspedisjonssjef)*

Alle synes at samarbeidet alt i alt fungerer fint og er på et ryddig nivå, og de synes det ville vært rart hvis man skulle være enig i alt. Dessuten er uenighetene ofte fra sak til sak og ikke permanente verkebyller. Samtidig er det innlysende at det er nødvendig med samarbeid for å løse og utvikle de respektive sektorenes oppgaver og utfordringer. Finansdepartementet stiller i en egen kategori og legger føringer på alle departementers virksomhet.

#### 4.4.3 Interesseorganisasjoner

Den norske og skandinaviske tradisjonen for forholdet mellom stat og interesseorganisasjoner er at organisasjonene har vært en aktiv medspiller i oppbyggingen av velferdsstaten, og har hatt deltakelsesrettigheter i offentlige beslutningsprosesser. Deres deltakelse har vært basert på berørthet, ekspertise, samt at myndighetene har vært avhengige av dem for å iverksette den offentlige politikken (Egeberg: 1981). De har blitt sett på som en del av en mer kollektiv politisk tradisjon. De formelle kanalene gjennom råd og utvalgssystemer og høringsordningen er blitt supplert med mer lobbyisme, uformelle kontakter og kortere høringsfrister. Et mulig tegn til svekkelse er at kontakten mellom forvaltningen og organisasjonene er mindre hyppig enn før (Christensen og Egeberg 1997).

Jeg spurte lederne hvordan de måtte forholde seg til interesseorganisasjonene. De aller fleste hadde en eller annen form for kontakt og relasjon til disse. Noen mye andre sjelden. En nevnte at når det gjaldt miljøvernorganisasjoner så henvendte de seg heller til den politiske ledelsen for å profilere seg politisk. Andre antyder at de må forholde seg direkte til denne gruppen. Man la vekt på at selv de hadde forskjellige syn på ting så var det en konstruktiv og ryddig dialog mellom partene. Det opprettholdes et bilde av en korporativ relasjon mellom politikk og samfunn.

- *Vi har vel en del kontakt med miljøvernorganisasjoner. Det er få mennesker i dette landet, så de som driver med det samme kjenner hverandre etter hvert. Man sitter en del sammen i konferansekomiteer eller andre store prosjekter som er på gang hvor miljøvernorganisasjonene er med. Man har møter med dem fordi de har noe å fortelle oss, og vi ønsker å fortelle dem noe. Miljøvernorganisasjonene er jo en del av det norske samfunnsliv og opinionen. (Avdelingsdirektør)*

Olje- og kraftindustrien er veldig sektorisert og segmentert, både nasjonalt og internasjonalt. Det er derfor et utstrakt kontaktnett mellom departementet, private bedrifter, organisasjoner og sammenslutninger tilknyttet de forskjellige sektorene.

#### 4.4.4 Forhold til media

I løpet av de siste tjue årene har det skjedd omfattende endringer i den norske medie verden. Innslaget av nyhetsendinger har økt betraktelig. I avisene har det skjedd en tabloidisering preget av en mer aggressiv og pågående journalistikk. På fjernsynssiden har TV- nyhetene fått en stor eksponeringskraft med hensyn til politisk- administrative prosesser og opptre mer uavhengig i forhold til statlige myndigheter og dets ledere (Helland 1995, 2001). Dette gir en muligheter for tett oppfølging og påvirkning på politiske prosesser. Media påvirker i stor grad ledernes dagsorden, men åpner også muligheter for lederne til å utnytte denne kanalen gjennom egen rolleutøvelse (Christensen og Læg Reid 2002: 273).

Selv om mine respondenter sitter lenger ned i systemet, og skal være ”skjermet” for media, har de fra tid til annen kontakt med forskjellige medium. De har imidlertid klare retningslinjer for hvem som skal uttale seg på departementets vegne. Til denne oppgaven har de en egen informasjonssjef, foruten statsråden, departementsråden og ekspedisjonssjefene.

- *Vi har den policyen at det i vår avdeling at det er ekspedisjonssjefen som skal svare på media. Jeg vurderer ikke ting ovenfor media. Hvis de spør om fakta så kan de få svar på det. Jeg synes det er greit at informasjonen er litt sentralisert. Det er litt skummelt å uttale seg til media. Fordi man ikke har kontroll med hvordan det blir brukt. Vi har en enhetlig informasjonspolicy at der er noen få mennesker som svarer på den type henvendelser. Jeg tror egentlig det er fornuftig. (Avdelingsdirektør)*

Lederne tenker også på sin rolle som embetsmann, og er nøye med å ikke havne bort i politiske vurderinger. De tar de samme forhåndsregler som når det gjelder informasjon til stortingsrepresentanter. Lojaliteten mot den politiske ledelsen er klar og man er redd å komme i skade å si ting som kan sette statsråden i galt søkelys.

- *Det er jo skjæringspunktet om hva som er fakta og det som har politisk vinkling som kan være kinkig. (Avdelingsdirektør)*

Jeg kan tolke det dit hen at lederne ikke opplever kontakten med media som besværende, men er nøye med å holde seg til spillereglene når det dukker opp tilfeller.

Jeg ble fortalt at det hadde vært snakk om å hyre inn en medierådgiver for at embetsmennene skulle lære å takle de utfordringer som det er å forholde seg til de endrede omgivelsene, blant annet medias rolle i samfunnet.

- *En medierådgiver kunne man leie inn fordi vi vil være mer på banen, og skjønne mer medias måte å skjønne spillet på. Da kan man bli mer bevisst på å komme i forkant enn å reparere. Det tar jo ressurser i tillegg til at du driver med faget. Dette har blitt mer aktuelt nå på grunn av tempoet rett og slett. Det er viktig å være profesjonell på den omdømmedelen. Og da skal du være profesjonell for å forstå hvordan du skal får vridt det. Man kan jo ikke forlange alt av en byråkrat heller. Hvis du har jobbet lenge med fag og er god på det, så kommer det et annet fag ved siden av det som er av en annen verden. Å være en brobygger mellom de to, det er jeg ikke så sikker på hadde vært så dumt. (Avdelingsdirektør)*

#### 4.4.5 Kontakt med EU

EØS- avtalen som ble underskrevet i 1994 er en noe alle departement må forholde seg til daglig. Dette gjelder også for OED. Dette er i stor grad embetsverkets domene, og politikernes rolle er mye å ta direktivene til etterretning i sin politikk (Christensen og Lægreid 2002:282). For OED sitt vedkommende har avtalen pålagt departementet å innlemme en rekke direktiv, blant annet for utvinning av hydrokarboner som er innlemmet i Petroleumsloven i 1995 og gassmarkedsdirektivet i 2001. På energiområdet elektrisitetsområdet er det vedtatt en rekke forordninger og direktiver som er innlemmet i EØS- avtalen. Disse har ikke påvirket hoveddrammene for norsk energipolitikk (OED 2002). Fra norsk side har de gjennom organiseringen av det innenlandske kraftmarkedet gått lenger enn direktivets minstekrav til markedsåpning (ibid)

Jeg ville vite hvordan det var å jobbe under EØS- avtalen og hvilken innvirkning det hadde på Norge i sektorene.

- *Nesten alle våre virksomheter i departementet er jo regulert av EØS- avtalen. Og det å følge EØS- avtalen er jo svært viktig da. Vi har mange saker med ESA; EFTAs overvåkningsorgan. De har veldig mye regler om statsstøtte og konkurranseforhold og sånt. De er sentrale på vårt område, og vi bruker mer og mer tid på det. Det siver jo inn, ikke sant. (Ekspedisjonssjef)*

De legger ikke skjul på at det er press/ konflikter med EU, men at de er avhengig av hverandre. Norge har ofte mye kunnskap å komme med i sektoren og ligger ofte i forkant når det gjelder implementering av direktiv. Siden Norge ikke er medlem i EU er det som vanlig lite de norske byråkratene skal ha sagt.

- *De ulike seksjonene jobber med sitt fagområde mot EU. Så skal vi liksom prøve å koordinere dette å få litt enhetlig trykk. Det er ikke så enkelt. Men det er jo det vi forsøker da. (Avdelingsdirektør)*

Når det gjelder muligheter for påvirkning har man blant annet en egen EU-ambassade i Brussel. Der jobber det en energiråd som går rundt i systemet og fanger opp informasjon og rapporterer hjem. Han brukes aktivt, men det nevnes at de kunne bli enda bedre på det. Videre nevnes EFTAs energigruppe som møter kommisjonen en fire fem ganger i året. Der diskuteres saker og de blir informert om saker som er i ”pipeline”, ting som kommer opp. Ellers så er det bilaterale møter med kommisjonen etter behov.

#### **4.4.6 Beskrive en arbeidsdag og tidsbruk i rollen**

Jeg har tidligere i gjennomgangen av min empiri beskrevet ulike faktorer ved lederrollene. Man skal ut i fra denne antagelsen tro at en typisk arbeidsdag ikke er en rutinepreget affære, men en hverdag fylt med ulike gjøremål og oppgaver. Jeg spurte respondentene på hvilken måte de brukte sin tid, og om de kunne beskrive en typisk arbeidsdag.

Det de kunne rapportere hyppigst var reising, lese e- post og møtevirksomhet. Dette er absolutt det som opptar ledernes tidsbruk. En ekspedisjonssjef sier:

- *For meg så går jo en gjennomsnittlig arbeidsdag til mange ting. Mange saker som går gjennom meg skal klareres. Det blir i stort og smått. Det går veldig*

*mye ting til sånne ti minutters prosjekter. Av og til så har vi litt lengre møter eksternt. Da kan vi sitte der et par timer.*

En annen ekspedisjonssjef mener dette:

- *Det er en veldig oppstykket arbeidsdag. Man vet aldri hva den bringer. Min dør er alltid åpen, slik at folk kommer ofte inn. Det fører til stadig avbrytelser. Plutselig skal noe undertegnes, mens jeg i det andre øyeblikket får en forespørsel om å holde et foredrag. Til slutt kan det dukke opp ting som gjør at jeg på kort varsel må ta en tur til Brussel samme uke. Det er veldig dynamisk her. Dessuten er jeg en del i Stortinget for å høre på spørretimer. Det er veldig viktig å følge med på hva som skjer.*

Det er ingen merkbare forskjeller på ekspedisjonssjefene og avdelingsdirektørene. Begge har et oppstykket arbeidsmønster. En del nevnte også at de savnet det å kunne gjøre en jobb ”grundig”. På grunn av de stadig avbrytelsene, er det som regel ikke rom for det. Til tross for dette sier lederne at de stort sett får gjort det de skal i løpet av dagen, og at de har normale arbeidsdager og ikke overvettes mye overtid. Noe som imidlertid blir kommentert er at dette kan gå over den faglige fordypningen i arbeidet.

## 4.5 Oppsummering

Rollen som ekspedisjonssjef og avdelingsdirektør er preget av kompleksitet og tvetydighet. Forklarende hovedfaktorer er økt tyngde som politiske sekretariat, praktisering av mål- og resultatstyringsteknikken og dynamiske omgivelser.

Departementets forskyvning mot den politiske ledelsen skaper et sterkere behov for å avveie sin rolle som embetsmann. En mer profilert rolle som et politikkutviklende apparat fordrer i større grad en avveining mellom lojalitets- og nøytralitetsprinsippet. Dette blir også kommentert. Den faglige uavhengigheten kan bli satt opp mot politiske ønsker og valg. Dette dilemmaet har alltid vært til stede i embetsverket. Vi ser derimot at den rendyrkede fagmannsrollen har måttet vike for mer personallederoppgaver. OED er et typisk fagdepartement, men dagens statlige

ledelse krever i tillegg en leder som evner å håndtere mellommenneskelige forhold på arbeidsplassen. En avdelingsdirektør har et større press på dette området i tråd med sin mellomlederposisjon.

Mål- og resultatstyringen er som ventet ikke implementert etter idealene, men praktiseres i vid forstand. Man tolker konseptet etter standarder som passer inn i OEDs tidligere praksis. Forsøk på strategistyring er vanskelig å følge opp. Dette lar seg gjennomføre fordi OED ledes av en statsråd som etter sigende ikke prioriterer dette arbeidet. Denne holdingen sprer seg også til styringsdialogen mellom departement og direktorat. Politiske enkeltsaker behandles og følges opp som detaljstyring av de underliggende enhetene, og det er en merkbar forskjell på kulturen i henholdsvis departement og direktorat.

Press fra omgivelsene ses først og fremst ved at det har blitt en merkbar økt mediefokusering og et høyere tempo i informasjonsutvekslingen. Økt fokus på politiske saker sprer seg til embetsverket. Ekspedisjonssjefen er mer utsatt her. Avdelingsdirektørene uttaler seg konsekvent bare om faktainformasjon. Men det smitter totalt over på arbeidsprosessene i departementet.

Interesseorganisasjonene og andre private aktører er vel så mye samarbeidspartnere som pressgrupper. De er en viktig del av segmentet og er på mange måter avhengig av hverandre. Det samme kan sies om det departementale relasjonene.

Ellers har departementet slitt med for høy- turnover. Det skyldes at medarbeidere er attraktive i det private næringsliv. Departementet foretrekker å rekruttere jurister og økonomer, ikke samfunnsvitere i særlig grad. Lederne selv har bare hovedsakelig statlig erfaring, og nyrekrutteringen bygger opp om de samme trendene.

## 5. Analyse

Formålet med min analyse er å beskrive variasjoner i utformingen av lederroller. Som et premiss har jeg lagt forvaltningsreformer til grunn og ønsker å forklare hvilke implikasjoner har hatt NPM på disse. Kort sammenfattet ønsker jeg på å kommentere funn, forklare disse ut fra det strukturelle, kulturelle og omgivelses- og myteperspektivet. Jeg vil peke på forskjeller og likheter blant annet mellom min egen empiri og annen litteratur på statlige lederroller. En gjennomgang av empirien for å belyse oppgavens problemstilling med bakgrunn i strukturelle, kulturelle og omgivelsestrekk fører analysen til en transformativ tilnærming. Det er naturlig underveis å fokusere på funn med hensyn til variasjoner i ekspedisjonssjefrollen og avdelingsdirektørrollen. Hvordan påvirker det transformativt perspektivet de respektive rollene og ikke minst forholdet dem imellom? Blir de respektive rollene påvirket forskjellig ut ifra deres rolleutforming og rolleutøvelse som følge av ulik hierarkisk ståsted?

### 5.1 Strukturelle trekk

Analysen starter med å fokusere på empiriens strukturelle funn. Jeg vil prøve å belyse i hvilken grad og hvordan lederne jobber etter instrumentelle prosesser og prinsipper i Olje- og energidepartementet. Premissene blir lagt av de politiske lederne og deres rolleutøvelse. Vil deres styring av departementet gi muligheter for fokus på et strukturelt administrativt lederskap? Kort sagt kan man diskutere om de politiske signaler og mål gir grunnlag for en kognitiv administrativ klarhet rundt denne politikken, hvordan skal reformen implementeres og evalueres? Klarer lederne å vie nok oppmerksomhet til de strukturelle prosessene?

#### 5.1.1 Politisk vs. administrativ ledelseslogikk

Selve essensen i NPM er godt forankret i et strukturelt- instrumentelt perspektiv med vekt på rasjonell kalkulasjon (Dahl og Lindblom 1953). Det administrative



lederskapet skal vise en klar tenkning rundt strukturelle prosesser fra måldefinering til resultatmåling. Jeg har funn fra min egen empiri og fra annen litteratur som tyder på at det motsatte er et mer dekkende bilde. Vi ser at den politiske ledelsen ikke kan generere klare, presise og utvetydige mål til den administrative ledelsen i departementene. Dette er et bevis på at den politiske strategrollen synes vanskelig å følges opp i praksis. De vier ikke mye oppmerksomhet, og har ikke kapasitet til å følge opp reformen og evaluerer de resultater som de administrative lederne fremlegger (Christensen og Lægreid 2002). Dette blir også bekreftet av en av avdelingsdirektørene i OED. Departementsråden var pragmatisk med praksisen rundt mål- og resultatstyringen. Jeg tar det som et tegn på at politisk ledelse ikke har noe særlig synspunkter på håndteringen og mangler rundt praktiseringen som sådan.

I Statskonsults undersøkelse rundt statsrådsrollen (1997b: 9) kom det fram at statsrådene var resultatorienterte, men uten særlig interesse for resultatkontroll. Dette kan forklares med de opererer under en politisk reaktiv logikk, som vanskelig lar seg forene med den mål- middel – tankegangen som de administrative lederne jobber under. Det er en mangel på kontinuitet og langsiktig tenkning fra politisk ledelse. Motsetningene går mellom en strategisk administrativ tenkning og planlegging, i kontrast til en mer og mer politisk dag – til- dag- agenda, der planer har en begrenset verdi, og der man i økende grad må ta hensyn til omgivelsenes skiftende krav og verdier (Christensen og Lægreid 2002).

Generelt er politikernes agenda sterkt knyttet til prosessene i forhold til Stortinget, ”spillet” med Finansdepartementet, evnen til å vite hva som er politisk brennbart, og så å si lukte hva som er en ”god” sak, er ofte statsråden mest opptatt av (Statskonsult 2003b:39). Dette kan karakteriseres som en form for atskillelse, hvor det på et vis jobbes etter to forskjellige agendaer. Det kan oppstå spenninger mellom ledergruppene som påvirker de respektive lederutøvelsene. Spenningen og avstanden manifesterer seg ved at det utvikles to sett av styringssystemer, to prosesser som medvirker til en institusjonell arbeidsdeling (Cyert og March 1963; Olsen 1989:43). I det første systemet dominerer de administrative lederne, i det andre de politiske lederne.

Det argumenteres for at arbeidsdelingen gir en økt profesjonalisering av de administrative lederrollene i departementet, og som har gitt denne gruppen mer makt i forhold til politisk ledelse (Christensen og Lægreid 2002). Dette skyldes økt fokus på planlegging og kontroll gjennom de nye styringsinstrumentene som MRS. Dette faktum er paradoksalt stikk i strid med NPMs idealer som antyder at begge nivåer skal styrkes samtidig, et resultat som fordrer både økt sentralisering og delegering (Boston et al. 1996). Til tross for at politikerne fastlegger standarder, systemer og rammer som bestemmer mye av handlingsrommet til de administrative lederne kan det likevel argumenteres for at makten har forskjøvet seg. Når politikerne ikke har kapasitet til å følge opp rammestyringen, så kan administrative ledere på mange måter tolke konseptet fritt. Det bør ikke være ensbetydende med en slapp styring av den praksisen som man til slutt opererer med. Det kan skapes kontinuitet rundt felles normer og verdier ved den opprinnelige praksisen. Som et supplement kan lederne bruke tidsfrister som en viktig strategisk virkemiddel i styringsprosessen, ettersom dette forventes å kunne spille inn på beslutninger og problemløsning (Egeberg 1984: 114, 115; Olsen 1994: 86-87).

I OED er det et høyt og dynamisk arbeidstempo, og det er lite muligheter for å trenere sakene i systemet. Det blir lagt vekt på ”kommunikasjon” i linja. Dette som et supplement til stramme tidsfrister stiller krav og forventninger til de underordnede medarbeiderne. Lederne oppgir å ha kapasitetsproblemer, sakene kommer inn i systemet med tempo, og ofte med en grad av uforutsigbarhet. Det er vanskelig å konsentrere seg og å bruke ressurser på enkeltsaker over en lengre tid. Til tross for dette mener de at sakene blir behandlet tilfredsstillende og det jobbes ikke mye overtid.

Politisk avstand og tvetydighet forplanter seg også til styringen av departementets underliggende etater. Lederne i departementet, som er et bindeledd mellom politisk ledelse og direktørene i direktoratene, og som befinner seg i skjæringspunktet mellom politikk og samfunnsliv, får oppgaven med å koordinere, implementere og følge opp politiske mål og faglige resultater. Styringsdialogen med direktoratene i OED foregår gjennom tildelingsbrev og tre formelle møter i løpet av året. Det blir på mange måter en dobbel rammestyring, når et direktorat skal

rammestyles av et departement som til gjengjeld er rammestyrte av statsråden. Departementet jobber også etter prinsippet om mest mulig delegering av myndighet til direktoratene. Men til syvende og sist er det statsråden som er ansvarlig for resultatene, slik at departementene må sikre at man beveger seg innenfor politisk akseptable rammer (Christensen og Lægreid 2002).

Dette oppleves også i direktoratene. I Statskonsults undersøkelse om direktoratslederrollen (1997c) hevdes det at det tas stadig oftere politiske avgjørelser, eller gis politiske føringer på etatenes forvaltningsområder, også i type saker som griper inn i det etablerte fullmaktsystemet. Fokuset flyttes derfor fra mål- og rammestyring til mer detaljkontroll fra både politisk ledelse og departement for å kvalitetssikre arbeidet. I OED opplever lederne at styringen kan by på vanskeligheter på grunn av mangel på oversikt over ressursbruk og aktiviteter, og en ekspedisjonssjef kommenterer også at detaljkontrollen kan virke pirkete og irrelevant for lederne i direktoratene. Dette oppleves også i den overnevnte undersøkelsen. Dessuten ble det kommentert at det var mangel på støtte til langsiktig tenkning fra departementenes side.

Lederne i OED kommenterer fagkulturen i direktoratene med blant annet å understreke at man ikke snakker samme "språk". De beskriver at direktoratene har vanskeligheter med å forstå "politikken" i arbeidet. Det er her grunn til å kommentere forskjell i profesjonsbakgrunn, til dels ulike faglige oppgaver og ulike avstand til politisk ledelse. Dette genererer igjen ulike tilnærmingsmåter og virkelighetsoppfatninger på oppgaver og mål. I den generelle styringsdialogen i sentralforvaltningen er det uenigheter om hvilke indikatorer som er dekkende og beskrivende for resultatmålingen. Det er langt enklere å bli enige om målene. Rapporteringene fremstår også her som aktivitetsbeskrivelser enn analyser (Ørnsrud : 2002). I undersøkelsen til Christensen og Lægreid (2002) går det frem at det er mange av statsrådene som har et fjernt forhold til dette og bruker lite tid på å involvere seg i tildelingsbrevet i styringsdialogen. I min undersøkelse fikk jeg ingen direkte kommentarer på dette.

Som vi ser gir den doble rammestyringen og ministeransvar en utfordring for de administrative lederne. Direktoratets lederne opplever en mangel på en strategisk

tenkning fra ledelsen i departementet, noe som er et direkte resultat av politikernes engasjement i enkeltsaker og tvetydige politiske signaler til departementene.

### **5.1.2 Hierarkiet og alternative styringsformer**

Den hierarkiske organisasjonsformen er fortsatt den viktigste strukturelle pilaren i departementene. Den gir tradisjonelt en maksimal mulighet til å fokusere på instrumentell ledelse, og den blir karakterisert som utrolig effektiv for oppgaveløsningen i OED. Kvalitetssikringsmekanismen er dessuten en fordel i en opplæringsøyemed av de nyansatte og skal hindre at beslutninger fattes på feil grunnlag. Til gjengjeld gir den lite rom for selvstendighet, utvikling og kreativitet blant underordnede medarbeidere og den hindrer horisontale samordnings- og arbeidsprosesser. Den har dog blitt supplert og utfordret av prosjektorganiserte arbeidsformer på tvers av seksjonene i OED, men også generelt i sentralforvaltningen.

Flat struktur er ikke et mål i seg selv, men et middel for bedre oppgaveløsning og for å sikre maksimal utnyttelse av den tilgjengelige kapasiteten (Statskonsult 2003b: 45).

Departementene, inkludert OED, erfarer økte forventninger fra de nyutdannede. For denne gruppen kan den byråkratiske arbeidsformen virke stiv med lite utfordringer. Prosjektorganisasjonen gir i større grad mulighet for mer selvstendighet og fleksibilitet i arbeidsformene, noe som også favoriserer delegering av arbeidsoppgaver (ibid). I OED, med sterke fagavdelinger kan det på mange måter sies at det er en løs hierarkisk struktur innad i avdelingene, med selvstendige saksbehandlere som har et relativt stort ansvar. Kontakt med den politiske ledelsen går gjerne utenom den tradisjonelle linja. Man ser det som naturlig at både ekspedisjonssjefen, avdelingsdirektøren, og hvis nødvendig, saksbehandleren rapporterer direkte til statsråden i enkeltsaker. Til dette kreves initiativrike og oppgående mennesker i organisasjonen.

Den nye oppgaveorganiseringen utfordrer de tradisjonelle kommandolinjene. Klart atskilte ansvarsområder og hierarkiske rapporteringslinjer blir tilsidesatt og skaper gråsoner. En ekspedisjonssjef i OED uttrykte dette som at ”det blir flere tråder å trekke i”, og var ikke overbegeistret for endringene. En annen måte å beskrive dette

på er at kontrollspennet blir mindre ved at flere saker går direkte fra saksbehandler til ekspedisjonssjef eller politisk ledelse gjennom såkalt ”bypassing” (ibid). ”Taperen” ved den alternative organiseringen ser ut til å bli avdelingsdirektørene som mister innflytelse og oversikt over saker og medarbeidere i den enkelte seksjon.

## 5.2 Kulturelle trekk

Hovedfunn knyttet til det kulturelle perspektiv gjenspeiler elementer som kan sees i lys av uformelle normer og verdier på hva som passer inn i organisasjonen, hvordan ting skal gjøres og hva som er en passende handlemåte (Christensen og Røvik 1999). Dette sier eksplisitt at enhver organisasjon er unik med sin egen historiske bakgrunn og verdigrunnlag. Ledernes utfordring og oppgave er å skape en oppslutning rundt disse verdiene, og endringer må sees i lys av disse normene og den historiske arven. Implementering av reformer kan by på motstand hos de ansatte hvis den ikke er kompatibelt med de tradisjonelle verdiene og normene. Man ender dermed opp med å modifiserte reformkonsepter etter virksomhetens behov og verdier. Det er viktig å tenke langsiktig, helhetlig og unngå brå endringer. Lederne må foreta ”kritiske” beslutninger og redefinere organisasjonens formål og eventuelle nye verdier og normer som har innflytelse på institusjonens sosiale struktur, gi virksomheten et særpreget. Dette kalles statsmannskunst (Selznick 1957).

### 5.2.1 Departementskulturen og reformbarrierer

Departementet er ikke en enhetlig institusjon, men er delt i fire avdelinger. Disse har blitt karakterisert som fire ulike ”planeter”. Hver avdeling lever stort sett sitt eget liv, uten altfor mange skjæringspunkter. Man kan således ikke snakke om en enhetlig kultur i OED, men en rekke subkulturer som hver for seg former departementets samlede verdier og sosiale struktur. Det rapporteres om en relativt fredelig sameksistens mellom de respektive avdelingene, men at det er naturlig med visse uenigheter. Det er tross alt snakk og relativt to forskjellige sektorer som hver for seg må ta vare på og kjempe for sine interesser. OED blir av lederne beskrevet som et ungt departement. Det ble opprettet og skilt ut fra det tidligere Nærings- og

energidepartementet i 1997. En leder beskriver videre sitt departement som veldig lite byråkratisk, et veldig moderne og utypisk departement hvor man fort blir kastet ut på dypt vann. Det blir hevdet at disse tingene finner du ikke i andre departement.

Dette kan unektelig høres ut som en privat virksomhet til forskjell fra et forvaltningsorgan. Dessuten kan OED virke som et departement som tilsynelatende kan assosieres med NPMs idealer som er hentet fra den private sektoren. Her skulle man tro at utsiktene er gode til en vellykket implementering av reformen. Men det finnes modifierende trekk. For det første er det norske systemet dominert av sterke fagdepartementer med vekt på vertikale samordningsprosesser innen en sektor eller et departementsområde. På grunn av dette har det til tider vært vanskelig med en fullstendig samordnet reformpolitikk som Arbeids- og administrasjonsdepartementet var tilsiktet å ha ansvaret for. Reformene har vært drevet frem sektorvis enn gjennom forpliktende instruksjoner fra et styrende overdepartement (Christensen og Lægreid 2002:295). Derfor står departementene på mange måter frie til å implementere og vektlegge reformer etter egne behov og ønsker.

For det andre er de norske departementene preget av *robusthet* og *soliditet* som kan være en barriere mot reformforsøk (Christensen og Lægreid 2002). Et tegn på dette er bruk av symboler og retorikk som gir seg utslag i at politiske visjoner og praksis ikke alltid stemmer overens slik man skulle forvente ut fra et strukturelt perspektiv.

Jeg har i min empiri fått tydelige tegn på at dette er overførbart til Olje- og energidepartementets tilfelle. Det kommer frem at deler av denne reformen ikke er kompatibel med OED som institusjon. Det overordnede er vanskeligheten med å følge opp mål- og resultatstyringsteknikken fordi det er vanskelig å måle resultater basert på private prinsipper i en offentlig organisasjon. Mer spesifikt går dette ut på den manglende evnen til å identifisere indikatorer som lar seg måle på en fornuftig og dekkende måte, slik at den fremstiller og forklarer organisasjonens effektivitet. Løsningen for lederne blir ofte å beskrive hva man har gjort, men ikke måle effektene av dem på en hensiktsmessig og klargjørende måte (Ørnsrud 2002).

I OED er det tydelige symptomer på dette, og som gir implikasjoner på at departementet har fått en pragmatisk tilnærming og holdning til konseptet. Man

tolker med andre ord MRS i vid forstand (Christensen & Lægreid 2002). Dette gjenspeiler seg også i at OED ser ut til å velge ut, eller fortolke og editere innholdet i reformen slik at den passer inn i den allerede eksisterende praksisen for virksomheten (Røvik 1998). Mål defineres etter oppgaver som skal behandles i løpet av året, mens resultater er beskrivelser av hva man har gjort uten en inngående evaluering av hva man i en videre forstand har oppnådd med disse aktivitetene. Balansert målstyring (BMS) og opplæring i strategitenkning tilpasset offentlige organer blir sett på som en positiv erfaring, men det skorter på oppfølgingsrutiner. Den har ingen ”prominent plass”, ifølge en leder. Til tross for at lederne finner det vanskelig å få MRS til å virke etter boka ser de nytten med å bli evaluert, og de vil gjerne fremstå som et moderne departement. På det mer mikrointerne legges det vekt på effektive styringsverktøy for seg selv og medarbeiderne. Dette kan tolkes som at konseptet har hatt en kulturell effekt, og som bidrar til en bevisstgjøring rundt MRS og begrepet fornyelse (Christensen & Lægreid 2002).

Gapet mellom den ideelle praktiseringen av MRS og departementets tolkning av konseptet, altså MRS i vid forstand, kan beskrives som at det foregått en transformasjon av mål- og resultatstyringsteknikken til å bli en løst formulert styringsfilosofi eller idé om styring. Denne prosessen blir til gjennom at enkeltdeler av konseptet har blitt skilt ut og tilpasset virksomhetens administrative struktur og behov. Men dette er også et bevis på at MRS ikke har bestått kompatibilitetstesten overfor Olje- og energidepartementet, at den på mange måter har blitt modifisert som et styringsinstrument i departementet fordi den ikke fullt ut er forenlig med det være seg virksomhetens struktur, oppgaver og misjon (Christensen & Lægreid 2001b).

### **5.2.2 Tradisjonelle departement- og sektorverdier**

Videre kan det argumenteres for at robusthet og soliditet også viser seg ved rekruttering av nye underordnede medarbeidere og til departementets lederstillinger. En mer samfunnsvitenskapelig profil på arbeidskompetansen er ikke nevneverdig i OED. Den foregår mye etter tradisjon og skaper kontinuitet rundt økonomiske og juridiske stillinger, selv om det kanskje ikke er rom for særlig alternative profesjoner og utdannelser. De er nødvendige for departementets oppgaveløsning. Lederne

rekrutteres stort sett etter samme kriterier som før, og selv har de gått gradene i OED eller har annen statlig eller departemental erfaring. Vi ser også lite av økt rekruttering av ledere fra det private næringsliv slik det er forventet ut fra normen om minske forskjellen mellom privat og offentlig sektor (Rhodes og Weller 2001). Det kan påpekes tre mulige grunner til dette. For det første er det fortsatt store forskjeller mellom offentlige og private lederlønner selv om den nye lederlønnssordningen er innført. For det andre kan det være problematisk for kandidater fra privat sektor å stå på offentlige søkerlister. For det tredje rekrutteres ekspedisjonssjefer fra et relativt lukket miljø, hvor avdelingsdirektørene er sentrale kandidater og hvor gjennomsiktigheten er stor. Lønnsbetingelser og kravet om offentlighet er velkjent og anses ikke som problematisk (Statskonsult 2003a).

En institusjons robuste og stivhengige endringsmønstre er med på både til at visse prinsipper om lederroller består relativt uendret (Krasner 1988). Blant disse er praktiseringen av ministerstyre. Det har ikke blitt påvirket i noen retninger. Alle lederne i OED ser på dette som en klargjørende grensedragning mellom politikk og administrasjon, og denne ordningen bør ikke røkkes ved. Ministerprinsippet kan være med på å bygge opp under den gjensidige tilliten mellom embetsverket og politikere i OED og generelt i departementsverden. Undersøkelsen til Christensen og Læg Reid (2002) konkluderer med at dette er en praksis som også statsrådene bifaller. Dette til tross for at ministeransvar fører til en økende spenning i rolleutøvelsen og gjør den politiske lederrollen mer problematisk. Jeg tror denne gjensidige tilliten også styrker sektoriseringen. Som statsråd blir man fort sosialisert inn i departementets interesser og oppgaver som man videre har som oppgave å forsvare i regjeringskollegiet. Samtidig så kan man også forvente at byråkratene kjemper for sektorens sak på embetsverksnivå. En ekspedisjonssjef sa til og med at vedkommende på en måte "la livet sitt i jobben". Det er da rimelig forståelig at i et kulturelt perspektiv er det nødvendig med en statsråd som verdsetter sektoren og har gjennomslagskraft blant de andre statsrådene. Bare en leder nevnte problematikken rundt flertalls- vs. mindretallsregjeringer som relevant i dette tilfellet.



### 5.2.3 Nøytralitets- og lojalitetsprinsippet

Forhold og rolleavklaringer i relasjonsforholdet til Stortinget og stortingsrepresentanter er ikke skrevet ned i lovverket. Denne styres og har blitt styrt gjennom tidene etter sedvanerett. Lederne i OED ønsker å være nøytrale og vil ikke på noen måte befatte seg med å gi politiske vinklinger og synspunkter som kan være til ulempe for statsråden og den sittende regjering. Stortinget skal møtes gjennom politisk ledelse. Lojalitets- og nøytralitetsprinsippet kommer til syne i denne praksisen. Lojaliteten fordi den støtter opp om ministeransvaret, og nøytraliteten fordi lederne ved en annen anledning skal måtte jobbe under en annen statsråd.

Nøytralitets- og lojalitetsprinsippet kan dog bli satt på prøve i rollen som politisk sekretariat. Refleksjoner og synspunkter rundt det å bli knyttet nærmere den politiske ledelsen er ikke uten enkelte kritiske kommentarer. Selv om de fleste ønsker at departementet først og fremst skal være et politisk sekretariat ser noen at utfallet av en slik forflytning vil føre til at ansvarsfeltene vil kunne bli uklare og flyte i hverandre. Embetsverket kan få en mer politikkutviklende rolle, skape politikk den ikke er ansvarlig for. Dette er uheldig. En leder ytrer sågar at det er et spill mellom byråkratiet og politisk ledelse. Hvordan dette skal tolkes kan diskuteres på forskjellige plan og i forskjellige perspektiver. Min respondent uttrykte at nøytralitetsprinsippet kan komme til å bli satt på prøve og tøyet til det ytterste. Samtidig er det ikke tvil om at lojaliteten er urokkelig. Hvor grensen går mellom disse prinsippene kan kanskje synes vanskelig å bedømme ut fra situasjon og sak. Men et godt eksempel kan være partipolitiske valgkamper. Rollen som politisk sekretariat kan da lett få en ekstra dimensjon. Hvor går skjæringspunktet mellom det som er politisk og det som er partipolitisk?

Et annet perspektiv på dette er at en ny og uerfaren statsråd ikke på noen måte kan stille opp med den kunnskap og ekspertise som embetsverket besitter. Politikernes visjoner er ikke alltid i takt med hva som synes rimelig for de erfarne administrative lederne. De har med andre ord et behov for en "realitetsorientering" på hva som er mulig og umulig (Zahl 1999). Det er klart at dette er en unik anledning for byråkratene å utøve makt og sette en standard for hvordan "god" politikk skal

føres. I OED fikk jeg noen signaler på at det kan være uenigheter rundt valg av politiske beslutninger, men det var likevel naturlig at man rettet seg etter statsrådens ønsker. Dette belyser dilemmaet rundt embetsverkets lojalitet til politisk ledelse og ønsket om faglig uavhengighet. Politisk lojalitet er alltid overordnet faglige ønsker.

#### **5.2.4 Statsmannen og administratoren**

En viktig oppgave i det kulturelle lederskap er å foreta beslutninger etter statsmannsprinsipper som skal definere og inkorporere verdier og normer i institusjonen, med den hensikt å videreutvikle dens sosiale struktur (Selznick 97). Jeg fikk en kommentar på at statlig ledelse er svakt utviklet i det offentlige, og at det å lede er en egen profesjon. OED tilbyr lederne et topplederprogram for ekspedisjonssjefene og en mentorordning for de kvinnelige lederne. Men det nevnes at det er et departement med faglig fokus, og at det kan gå på bekostning av sider ved personallederrollen. Likevel er lederne i OED oppmerksomme på å være et godt forbilde. Det kreves besluttosomhet og faglig integritet. Det ble sagt at det var en god og uformell tone i de forskjellige avdelingene og mellom avdelingene og at det samtidig ble lagt mer og mer vekt på det individuelle og skape rom for et større mangfold. Jeg forsto det slik at dette kunne være en motreaksjon på en viss ukultur og kynisme som før var tilstede i departementet. En mulig forklaring er at departementet har tatt en "kritisk" avgjørelse med hensyn til hva slags verdier som skal fremheves i institusjonen.

Selv om OED er sektordelt var det en leder i statsmannsrollen som stilte seg et godt og åpent spørsmål rundt kulturen i departementet: *"Hva er det som binder oss sammen, hva får oss til å passe på helheten"*? Generelt har avdelingsdirektørene som mellomledere et større arbeidspress enn ekspedisjonssjefene selv om det er sistnevnte gruppe som har større formelt ansvar. Avdelingsdirektørene skal forholde seg til de underordnede, lære opp og kvalitetssikre arbeidet deres, samtidig som man skal forholde seg til et høyere ledd. Ekspedisjonssjefen kan på mange måter lene seg på avdelingsdirektørene og stole på at de i større grad tar det administrative arbeidet, noe som de også gjør i OED. En ekspedisjonssjef skal stå mer til disposisjon, overvåke og

på mange måter være en statsmann til forskjell fra avdelingsdirektøren som har en mer typisk administratorrolle.

## 5.3 Tekniske og institusjonelle omgivelser

Jeg har i teorikapittelet skissert opp hvordan en rekke særpreg ved politisk organisasjoner. De er på mange måter avhengig av sine ytre omgivelser, og der man i det symbolske lederskap ser viktigheten med å pleie forholdet til disse. Slik oppnår man legitimitet og sikrer seg handlingsrom. Avhengighetsbånd og styrkeforholdet til omgivelsene kan samtidig gi en pekepinn på hvor sterkt institusjonen står, eller om den har stor eller liten slack. Dette kan gi lederen perspektiver på hvordan man skal orientere seg, hvor det skal settes inn ressurser og hvilke aktører som er gode eller dårlige samarbeidspartnere.

Tekniske omgivelser er derimot aktører som man må forholde seg til på strukturell basis, og påvirker departementet i en instrumentell retning.

### 5.3.1 Imagepleiing og modernitet- dekobling av formell struktur

Diskusjonen om at departementet er preget av robusthet og soliditet er også interessant å diskutere i omgivelses- og myteperspektivet. Foruten at disse særtrekkene er kulturelle barrierer som kan hindre en reform å implementeres gir de også en mulighet for å bøte på mangler som sådan med bruk av symboler, retorikk og ”snakk” som kan sammenfattes som imagepleiing og mytemanipulering.

Det er tydelig at OED vil fremstå og profilere seg som et moderne departement i sentralforvaltningen. Jeg har fått høre uttrykk som ”vi liker å være i front” og ”vi er et moderne departement- et foregangsdepartement på reformer” og at de er selektive på anvendelsen av styringsverktøy. Det vektlegges et arbeidsmiljø som virker attraktivt for omverdenen og de ansatte. Organisasjons- og ledelsesord fra det private næringsliv benyttes flittig for å beskrive arbeidsplassen. Det læres opp i strategi, i teambuilding, de er positive til benchmarking, det holdes topplederprogram for ekspedisjonssjefene og mentorordningen for OEDs kvinnelige ledere. Man foretar brukerundersøkelser i fagavdelingene og det har tidligere blitt holdt mediekurs. Som

seg hør og bør har man engasjert konsulenter for å få skuta på ”riktig kurs”. Da jeg foretok mine intervjuer var det konseptet ”kommunikasjon” som sto i fokus. Tempoet i linja er høyt og det kunne være grunner til at kommunikasjonen skulle forbedres og drilles. Sakene må gå fort mellom statsråd og embetsverket i departementet.

Et ønske om å fremstå som moderne og være et foregangsdepartement er ikke det samme som at det er det virkelige bilde av situasjonen. Det er sannsynlig at det på mange vis reflekterer rasjonaliserte myter i organisasjonens institusjonelle omgivelser og gir den legitimitet (Brunsson 1989). Politisk avstand til handlingsenheten, embetsverket, har medført at kontroll og koordinering av reformer ikke er vektlagt på den politiske agendaen, men gir den muligheten til å produsere ideer, symbolsk ”snakk” og foreta beslutninger som er inkonsistente med institusjonens faktiske valg (ibid). Dessuten er ”dobbeltsnakk” en fin måte å promotere disse ideene og ideologiene på. Dette er promotering av ulike ideer eksternt og internt i institusjonen, fordi inkonsistente krav lettere reflekteres via ideologier enn via produkter (ibid). Topplederprogrammet for ekspedisjonssjefene kan virke som et eksempel på dette. Utad er det naturlig å si at man benytter seg av dette lederutviklingstilbudet, men internt kan det se ut som om at deltagelse er på en mer frivillig basis: *”I utgangspunktet skal alle være med på det, men så ”skjer” det ting som gjør at de ikke kan være med....”*

En administrativ leder har et visst ønske om en bevisst nedhenting av myter, konseptualisere dem, og fremstille dem på en måte som gir en instrumentell effekt, og det er klart at det er et mye større press på dem enn på den politiske ledelsen på dette området. Men på noen felt er reformer og et ønske om fornyelse lettere å sette ut i livet, mens andre ting simpelt hen ikke kan forenes med det offentlige etos strukturelle og kulturelle verdier. Dette kan uttalelser som ”lage en trykksak som blir lagt i skuffen” og ”vanskelig å følge opp” være et bevis for. Departementet har en egen IKT- avdeling og satsingen på IT som arbeids- og styringsverktøy er lettere å få til og lar seg måle, mens MRS er mindre konkretiserbart.

### 5.3.2 Dekopling av formell struktur

Politikerne er som tidligere sagt mer handlingsorienterte og opptatt av å sette i gang nye beslutninger enn å iverksette og evaluere tidligere vedtatte tiltak. Noe annet vil innebære økt politisk oppmerksomhet om kontrollsysteemene (Christensen og Læg Reid 2002: 310). Det politiske lederskap har større mulighet til å distansere seg fra manglende implementering som sådan, og som samtidig viser at bruk av myter og symboler er et bevis på at ledere ikke bare blir dømt ut fra sine handlinger, men også ut fra sine ord (Brunsson 89). Politikerne forstår betydningen av det symbolske i handlingen og viser det gjennom gode intensjoner og dekopling. (March 1984:32; Pfeffer 1981b:5), slik at snakk blir en erstatning for instrumentell handling. ”Snakket” får utløp ved at politikerne formulerer seg tvetydig om mål, de blir omtalt i kategoriske termer enn på en mer presis og teknisk måte (March 1984 :25, Meyer og Rowan 1991: 57).

Ut i fra dette kan man teoretisk tenke seg følgende situasjon: De administrative lederne tolker de politiske signalene (dobbeltsnakket) slik politikerne ”vil”; de kan forstå nytten med å sette opp mål og deretter bli evaluert, men politikerne ”sikrer” seg med at det er for lite ”substans” for lederne å forholde seg til. Dette kan være sannsynlig i OED som er dominert av økonomer og er lært opp til å tenke effektivitet, men finner ingen økonomiske målbare indikatorer i de politiske beslutningene. Dette kan jeg beskrive med noen sitater; *”Ja, vi har jo sånn MRS, selvfølgelig. Man må jo ha sånt.....Men hvordan bli evaluert etter effektivitetsindikatorer når vår jobb er å jobbe ordentlig og grundig, være skikkelig og ærlige, og ta signalene fra politisk ledelse..”*? Resultatet blir da at man oppnår en dobbelkommunikasjon ved at den nye og gamle praksisen på en måte går hånd i hånd. Man kan også se på det slik at reformen reflekteres i den gamle strukturen, men den er bare et fenniss og et symbol, og beskytter store praktiske endringer i institusjonen ( Brunsson 1989: 7, 226; Christensen 1991: 19; Meyer og Rowan 1991: 57).

Det er vanskelig å kalle en administrativ leder for å bedrive ”hykleri” når det er den politiske ledelsen som genererer og har ansvaret for disse prosessene. Likevel

er det embetsverket som er hovedansvarlig for gjennomføringen av mytemanipuleringen, fordi man generelt har en sjef som ikke er nevneverdig engasjert i å følge opp denne delen av jobben. Samtidig så har jeg tidligere argumentert for at den administrative ledelsen på mange måter står fritt til å praktisere og tolke denne ordningen etter egne ønsker og behov. Det kan kanskje være en mulighet over tid at de i større grad selv har ansvaret for resultatet av sine egne mål, uten et ministeransvar, med den konsekvens å bli ”hyklere” hvis man mislykkes.

Vi har sett at målformulering blir til aktivitetsplanlegging og resultatmåling blir omgjort til beskrivelser av disse aktivitetene, noe annet er i følge de administrative lederne ikke hensiktsmessig fordi organisasjonens kjernevirksomhet er for abstrakt og for lite konkretiserbart til å måles etter de pålagte effektivitetskriterier. På grunnlag av min empiri er det lite trolig at politisk ledelse har klare synspunkter på hvordan departementet tolker og praktiserer MRS.

### **5.3.3 Medieeksponering**

Det har generelt skjedd en markedsrettingsprosess i de norske departementene. Massemediene har kommet mer på banen og har forandret hverdagen til embetsverket. Denne prosessen er først og fremst en smitteeffekt fra politikernes engasjement i dagsaktuelle ting og ytre omgivelser med vekt på kortsiktige gevinster. Dette går på bekostning av den langsiktige administrative planleggingen (Christensen og Lægreid 2002: 292). I OED har man kanalisert omgangen med pressen til en egen informasjonsrådgiver eller til politisk ledelse. Derneft kan departementet uttale seg gjennom departementsråden. Til tross for dette blir det rettet henvendelser til mellomlederne. Felles for ekspedisjonssjefene og avdelingsdirektørene er at de bare uttaler seg om ren faktainformasjon, med mindre det motsatte er avklart med politisk ledelse. Generelt har OED, som de fleste andre organer i sentralforvaltningen merket medienes økte press og evne til å sette dagsorden i det politiske rom. En følge av dette kan diskusjonen om å ansette en medierådgiver. Spørsmålet om lederskapet søker legitimitet og pleier sitt image i omgivelsene er interessant i dette tilfellet. For det første kan det tyde på at departementet har kommet mer på defensiven i forhold til media, og ser dette som en mulighet til å komme mer i forkant slik at man får ”vridd”

sakene mer i sin retning. En leder uttaler sågar at byråkratrollen har fått en ekstra dimensjon som må læres i tillegg til den faglige delen. Om dette fokuset på media er ren imagepleiing er et annet spørsmål. Slik jeg har oppfattet lederne står departementet rimelig sterkt og trygt blant sine omgivelser, men at det er hensiktsmessig å sikre seg mot uforutsigbarhet og å gå i en retning mot en ytterligere profesjonalisering av departementet.

### **5.3.4 Rettsliggjøring**

Et annet trekk ved omgivelsene er en økt rettsliggjøring av myndighetsutøvelsen i departementene på grunn av strukturelle bindinger gjennom EU og EØS- avtalen (Christensen og Lægreid 2002). Regler og direktiv blir i stadig større grad blir implementert i norsk forvaltningsrett, og forvaltningspolitikken blir ytterligere lovregulert. Dette er ikke forenelig med NPM - konseptet som tvert imot ønsker deregulering og regelforenkling. I OED har embetsverket faste møter med kommisjonen, ellers er det lite de skal ha sagt når det gjelder å utøve innflytelse på beslutningsprosessene og utformingen av direktivene. Videre blir det kommentert at avdelingene er bevisste på muligheten og behovet for i større grad koordinere sitt arbeid opp mot EU, men at det er vanskelig å få til en god praksis på området. Dette kan skyldes kulturelle barrierer, avstand blant avdelingene og et ønske om faglig autonomi.

### **5.3.5 Sektorisering**

Relasjonene til andre departement er for det meste preget av et ryddig samarbeid, begge ledergruppene deltar i faste møtefora. Det er ikke uvanlig at kryssende sektorinteresser og kamp om ressurser spiller inn og skaper mindre konflikter. Igjen er det tradisjonen for sterke fagdepartement som bygger opp under denne tendensen. Sektoriseringen når sitt toppunkt i regjeringen som dragkamp og interessenmotsetninger mellom de respektive statsrådene. Respondentenes syn på viktigheten med personlige egenskaper og erfaringer til statsråden kan tolkes som en bekreftelse på dette. Hvor flink er statsråden til å tale sektorens sak? Økonomi- og

administrasjonsavdelingen deltar i kollegiale organer uavhengig av sektorinteresser. Det samarbeides om erfaringer med styringsverktøyene, med OED som en viktig bidragsyter.

Jeg har grunn til å tro at OED står sterkt blant andre sektordepartement. Olje og kraft er viktige næringer i Norge, og petroleumsvirksomheten er Norges største inntektskilde. Likevel er det Finansdepartementet (FIN) som setter den store dagsorden for de andre departementene. I undersøkelsen til Christensen og Lægreid (2002) blir FIN kritisert for å være for ensidige, med fokus på å redusere statens utgifter, ha et kortsiktig perspektiv på sakene, og dessuten være lite mottagelig for alternative faglige argumenter. I min undersøkelse oppleves også FIN som rigide, og som for i stor grad legger premisser for OEDs virksomhet og økonomiske agenda. Ikke overraskende fører dette med seg gjensidige tvister om budsjetter, mål og ønsker om makroøkonomiske prioriteringer. Med miljøverndepartementet har det tradisjonelt vært tvister og prinsipielle motsetninger. Det ligger som en naturlig følge av avveininger mellom to til dels motstridende sektorhensyn.

### **5.3.6 Interesseorganisasjoner**

Interesseorganisasjonene oppleves som samarbeidspartnere og som en pressgruppe. På energi- og vassdragssiden ble jeg fortalt at miljøvernorganisasjonene øvet press på politikerne enn på den administrative ledelsen for å få mer slagkraft. Oljesektoren er en internasjonal segmentert industri, og OED har rollen som tilrettelegger for oljevirksomheten på norsk sokkel. Ikke minst er departementet på petroleumssiden i kontakt med private forretningsmessige aktører og internasjonale oljeorganisasjoner. Dette skyldes strukturelle behov for å dele ekspertise og informasjon om miljøspørsmål, sikkerhet og kommersielle interesser. Disse kontaktene danner til sammen et nettverk, med OED som en stor aktør, som i stor grad er avhengighetspreget. Selv om interessehevdingen kan gå i ulike veier ser det likevel ut til at aktørene trekker i samme retning, som styrker dette segmentet av fellesskap.



### 5.3.7 Rekruttering

Jeg vil ta opp en tråd fra noen kommentarer under kulturell ledelse (jfr. kap. 5.2) ved å kommentere rekrutteringspraksisen i departementet. Foruten at det rekrutteres få ledere fra det private næringsliv, var det heller ikke mange samfunnsvitere som får innpass i OED. Den samfunnsvitenskapelige profesjonsisoformismen blant departementene (Administrasjonssurveyen 1996) har ikke relevans i Olje- og energidepartementet. Samfunnsvitenskapelige utdannelser har med andre ord ikke fått innpass, slik man i større grad finner i andre departement. I en seksjon har man dog ansatt noen statsvitere fordi de har blitt funnet nyttige til å jobbe med internasjonale - og prosessorienterte saker.

Departementet har tidligere slitt med en litt for høy turn- over på arbeidsstokken. Dette kan forklares ut i fra stor konkurranse på arbeidskraften som kan være vanskelig å fronte. Medarbeiderne besitter god og inngående kunnskap om sektoren, og er hvert ettertraktet i det private næringsliv som med stor sannsynlighet kan tilby bedre lønnsbetingelser. Denne mobiliteten er også typisk for hele departementverdenen. Flere og flere akademikere har større mobilitet i jobbkarrieren sin og velger bort den livslange karrieren i sentralforvaltningen til fordel for jobber i blant annet det private næringsliv. Ledelsen har ikke mulighet til å konkurrere på lønn, men på interessante arbeidsoppgaver og kan tilby en rekke interessante frynsegoder. Etter to år i tjeneste kan departementet tilby studiepermisjon hvor man oppholde seg så vel innenlands som utenlands.

## 5.4 Det transformative perspektiv

Perspektivet tar utgangspunkt i de mange uavhengige variabler som forklarer hver for seg eller samtidig variasjoner i lederroller. For å forklare dette kan man ta utgangspunkt i den mål- middel - logikken som antar sterk sammenheng mellom design og bevisste reformtiltak med strukturelle endringer. Her skulle man forvente at lederne hadde kapasitet og klare mål å jobbe etter. Som vi så videre i analysen måtte man legge til grunn og ta hensyn til departementets institusjonelle kultur og etablerte

tradisjoners kompatibilitet med reformer. Jeg konkluderte med at OED og elementer av NPM ikke var fullt forenelige. Dette fører oss over på symbol- og omgivelsesperspektivet. Jeg analyserte hvordan departementet forholdt seg til sine ytre omgivelser på grunnlag av hvilke prosesser som reformen genererer med hensyn trusler, samarbeidsaktører og muligheter til å profilere seg i omgivelsene.

Det transformative perspektivet kan som nevnt forklares ved hjelp av diverse faktorer. Ved å ta utgangspunkt i det strukturelle perspektiv er det viktig å gå tilbake til og se på hvordan den strategiske politikerrollen fungerer i praksis, og ikke hvordan den fungerer ut fra idealene i NPM. Den var kjennetegnet av kortsiktighet, tvetydige mål og en dag - til- dag - agenda. Resultatet og konsekvensen av dette er at når den administrative ledelsen skal operasjonalisere disse politiske signalene vil man generelt oppleve en situasjon hvor det er mangel på kognitiv kunnskap om disse målene. Siden oppfølgingen ikke har førsteprioritet hos den politiske ledelsen, vil det oppstå en politisk avstand, et politisk tomrom, som manifesterer seg rundt den institusjonelle arbeidsdelingen med delvis autonome maktsentra. Som vi har sett er dette tomrommet på mange måter blitt et administrativt ansvarsfelt.

Ved siden av mangel på kognitiv kunnskap har vi sett at reformen har støtt på institusjonell motstand. Isolert sett kan disse to faktorene virke hver for seg, men det er ikke usannsynlig at de opererer gjennom samspill. Dette gir muligheter for en rolleutøvelse ut fra symbol- og omgivelsesperspektivet. Mangel på instrumentell og kulturell implementering gir opphav til mytomanipulering og alternativ styring for å sikre seg legitimitet i omgivelsene. Vi ser at det ene perspektivet følger det andre.

Et bilde på å forstå og sammenfatte det transformative perspektiv i departementets struktur kan være et ord og metafor som en ekspedisjonssjef brukte for å beskrive sin lederrolle. Lederen mente at jobben i OED best kunne sammenlignes med "å kjøre i en slalåmløype". Det var viktig å være både proaktiv som reaktiv alt etter hva situasjonen krevde, ergo etter hvilke elementer som virket eller samvirket med hverandre i den aktuelle situasjonen. Grunner til at lederroller kan tolkes slik er at samspillet mellom strukturelle, kulturelle og ytre trekk ikke er et fast parameter. Disse elementene kan bygge opp om hverandre, men det er heller sannsynlig at de modifierer eller samvirker med hverandre på komplekse måter i

lederrollene (Christensen og Lægheid:2001b). Hvilke forskjeller det er å spore mellom ekspedisjonssjefene og avdelingsdirektørene kommer an på situasjon og sak. Det er ikke slik at den vil være en tilnærmet konstant, noe som er mer naturlig i det strukturelle perspektiv. Dette skal jeg kommentere i neste kapittel.

### **5.4.1 Lederroller i endring?**

Det er vanskelig å peke på empiriske funn hvor jeg for eksempel kan hevde at en leder handlet slik på grunn av at noen elementer av det strukturelle perspektiv samplte med andre konkrete elementer av det kulturelle eller omgivelsesperspektivet. Det er mer realistisk å kommentere tendenser rundt ledernes variasjoner i rolleutøvelsen med bakgrunn i generelle implikasjoner fra de teoretiske perspektivene. Dynamikken i lederrollene tror jeg er i stadig utvikling, men det er også sannsynlig at man etter hvert vil kunne få et slags nytt likevektspunkt, hvor det kan bli nødvendig med noen redefineringer av henholdsvis de politiske og de administrative ansvarsområdene i statsapparatet. Jeg vil i min oppgave prøve å beskrive to elementer i den administrative lederrollen som kan være under endring, og som påvirker så vel rolleutformingen som rolleutøvelsen.

Mediene, også kalt den fjerde statsmakt, ser ut til å ha fått en mer og mer sentral plass i den byråkratiske sfære. Denne såkalte medieeksponeringen (jfr. kap. 5.3.2) og personfokuset i media øker, både på politisk og embetsmannsnivå. Pressens kontinuerlige søking etter nyheter og behovet for å selge politiske ideer gjør det nødvendig for departementene å håndtere media ikke bare når forslag foreligger, men også under ulike stadier av utviklingsprosessen. Dette kan nødvendiggjøre at også embetsmenn involveres i større grad i mediesammenheng. Fokuset på enkeltsaker og ministeransvar skaper en atypisk administrativ arbeidsprosess. Politiske konsekvensanalyser må utarbeides i stadig større tempo. Det kan oppstå en slik situasjon at de ikke lenger kan levere godt nok gjennomarbeidede utredninger til politisk ledelse. Dette kan skape en rolleavklaring mellom det administrative og politiske ansvarsfelt på en ny måte (Statskonsult 2003b: 21).

Vi har tidligere sett at OED slet med å holde på dyktige medarbeidere. Presset er stort på departementet hvis sine medarbeidere besitter gode kunnskaper om

sektoren i sin helhet. OED er avhengige av dyktige kunnskapsmedarbeidere i en stadig større konkurranse om å ha de beste hodene, og den lange hierarkiske arbeidslinjen og den skriftlige notatkulturen har blitt kritisert av de nyansatte i departementet. Nye typer insentivsystemer kan tilby mer fleksibilitet og utviklingsmuligheter for den enkelte. Departementet har i den anledning enkelte ganger tatt i bruk prosjektbasert oppgaveløsning som i større grad fremmer kreativitet og selvstendig tenkning. Nye arbeidsformer gir også større rom for mer differensiering av i lønn og alternative karriereveier utenom linjen (Statskonsult 2003b). De strukturelle organisasjonsendringene blir en utfordring for den enkelte leder ved at det legger et press på de tradisjonelle instrumentelle lederrollene. I lengden kan det bli en nødvendighet og en mulighet for en redefinering av den typiske hierarkiske lederutøvelsen med større vekt på å utvikle lederprinsipper som i større grad klarer å mestre organisasjoner med flat struktur. Det kan måtte settes et søkelys på et lederskap som alt mer må endre karakter fra bruk av administrative styringsprinsipper til en utviklingsorientert ledelse (ibid).

## 6. Avslutning og sammenfatning

I OED tolker og praktiserer man sin lederrolle delvis instrumentelt, delvis kulturelt og delvis symbolsk som et ledd i utøvelsen av en transformativ lederrolle. Det er ikke videre gitt hva det vil si å ha en typisk lederrolle i et departement og i OED. De er til tider tvetydige og fleksible som kan gi grunnlag for handlingsrom for lederne (Christensen og Lægreid 2002 : 312). Dette gir muligheter for å skape et større repertoar for rolleutøvelsen og større muligheter til å spille ut de enkelte delrollene, det være seg vekt på administrative oppgaver, effektivitet, fagstyre, kulturell ledelse, politisk lojalitet eller pleie av de ytre omgivelser.

For å underbygge dette vil jeg kommentere noen viktige hovedfunn. Jeg har tidligere i oppgaven presentert mine hovedteorier om lederroller gjennom de fire organisasjonsperspektivene. I tillegg listet jeg opp embetsmannsprinsippene som viktige grunnforutsetninger for administrative lederroller. Disse faktorene ønsker jeg avslutningsvis å se i en mer eksplisitt sammenheng, ved å knytte disse som gjensidige forklaringsvariabler. Deretter vil jeg prøve å gi noen implikasjoner rundt mine hovedfunn og knytte disse til tendenser rundt forholdet og utviklingen mellom embetsverket og politisk nivå.

### 6.1 Dynamiske samfunnsverdier og NPM – reformer

Den politiske kultur og den politiske rolleutøvelsen er overordnede variabler for å forklare administrative lederroller. Samfunnet preges av skiftende og dynamiske verdier, der mediene har en viktig plass i samfunnsdebatten, og må regnes som en viktig premissgiver for politikernes oppmerksomhetssfære. I tillegg vet vi at NPM og moderne reformer fremhever det individuelle basert på økonomiske hensyn der effektivitet er viktige kriterier. Dette mønsteret bryter med de kollektive, samlende og tradisjonelle samfunnsprosessene, som også forsterkes av den karakteristiske mindretallsparlamentarismen i norsk politikk. Som en følge av dette har politikerne vanskeligheter med å følge opp den strategrollen som NPM forespeiler. Deres

rolleutøvelse er preget av at dagsaktuelle saker prioriteres fordi planer og strategi i dette samfunnet får en relativt liten verdi. Man ser en politisk rolleutøvelse der det formidles tvetydighet og uklare mål til embetsverket.

Konsekvensene av en slik samfunnsstruktur har en direkte effekt på det administrative lederskap fordi departementenes organisatoriske struktur og embetsmannsprinsippene skal gjenspeile og vedlikeholde samfunnsverdier. Disse var nøytralitet, politisk lojalitet og faglig uavhengighet. Denne form for rolleklarhet er viktige identifikasjonsfaktorer for de administrative lederne. Et relevant spørsmål er hvordan påvirker samfunnsverdiene disse prinsippene, og hvordan påvirker prinsippene hverandre indirekte?

### **6.1.1 Ministeransvar og politisk lojalitet som forklaringsvariabler**

En ubestridt kulturell faktor som ikke har endret seg er at prinsippene om ministeransvar og politisk lojalitet står sterkt blant embetsmenn generelt og i OED. Av dette kan man utlede og forklare en rekke variasjoner og funn i lederrollene. Den institusjonelle arbeidsdelingen, gjennom rammestyring og den delvise autonomien mellom disse gruppene blir også opprettholdt av denne gjensidige tillitten mellom partene. Slik kan departementene og OED praktisere og implementere reformer etter forholdsvis frie tøyler, men som er innenfor politisk akseptable rammer. Dette er både nødvendig og mulig, fordi deler av NPM- reformer ikke er kompatibel med kjerneverdiene til departementene og OED. Dette kombineres med lite politisk oppfølging og resultatkontroll. På den andre siden byr denne tillitten på ekstra utfordringer for departementet i styringsdialogen med underliggende direktorat. Det kan være vanskelig å ha en total kontroll over ressursbruk og resultater blant disse enhetene, slik at man i enkelte tilfeller må gripe inn i enkeltsaker og detaljstyre for å sikre legitimitet ovenfor politisk ledelse.

Foruten disse elementene pensler også arbeidsdelingen og MRS- praksisen til en viss grad inn på den rollen som fagmann. Problemet er at konseptet har liten relevans for utøvelsen av den typiske fagmannsrollen, men blir en eksersis i pålagte instruksjoner fra politisk hold uten store former for instrumentalitet i seg.

Omgivelsesledelse fordelt på tekniske og institusjonelle omgivelser er også et produkt av arbeidsdelingen, instrumentelle hensyn, kulturelle hindre og delvis et resultat av nytenkning. Det er viktig å fremstille seg som moderne selv om det finnes kulturelle barrierer som gjør at privates sektors prinsipper for organisering og ledelse får begrenset innpass i et departement. Dekopling av formell struktur og bytte av fokus på henholdsvis tekniske og institusjonelle omgivelser er nødvendigvis ikke en bevisst handling med den hensikt å manipulere omgivelsene. Administrative ledere er av natur opptatt av instrumentelle hensyn og vil utnytte de mulighetene som finnes for å oppnå resultater. Moderniteten kommer til syne ved en bevisst satsning på effektive styringsverktøy, bruk av konsulenter og en moderne personalpolitikk. Rettsliggjøringen av myndighetsutøvelsen forklares av strukturelle og tekniske omgivelser som kan henvises til implementering av EU- direktiv i forvaltningen. Dette er byråkratenes domene, fordi politikerne ikke har de store muligheter til å påvirke beslutningsprosessene i Brussel.

Rekrutteringen til departementet kan relateres til tekniske omgivelser, interne kulturelle trekk og faglig autonomi. Fagmannkunnskaper understrekes som alfa og omega i lederrollen, og det er økonomer og jurister som gjennomsyrrer profesjonssammensetningen i OED. Dette gjelder både på ledernivå og på kompetansen til underordnede medarbeidere. Samfunnsvitere får lite innpass da det er de nevnte profesjoner som man mener har den beste instrumentelle relevansen for arbeidsoppgavene. Dessuten finnes det et kulturelt aspekt ved denne praksisen. Man skaper kontinuitet rundt rollen som økonom og jurist. Dette kan bli ytterligere forsterket ved at administrative ledere generelt blir hentet fra offentlig sektor, slik at man til en viss grad er presosialisert inn i lederrollen i forhold til en kandidat fra den private sektor.

Personallederrollen kan ses som en forlengelse av rollen som fagmann. Dette slår mer inn på avdelingsdirektørene enn hos ekspedisjonssjefene. Førstnevnte har et betydelig større administrativt ansvar på dette feltet enn ekspedisjonssjefene. Sistnevnte har derimot et større formelt ansvar for avdelingens helhetlige sosiale kultur og videreutvikling. Dette er en mer statsmannsrolle definert både gjennom rolleutforming og rolleutøvelse.

Sektoriseringen har også et aspekt av rollen som fagmann, men også til lojalitetsprinsippet. Den er sosialisierende og identitetsskapende både på politisk og administrativt nivå. Det skapes et ønske om en felles måloppnåelse som utkjemper på to arenaer; i departementet og i regjeringskollegiet. Med seg på laget har OED i store trekk også omgivelsene som interesseorganisasjoner, andre departement og private aktører. Det er et avhengighetsforhold som rommer både sammenfallende og motstridende interesser, men med klare strukturelle bånd mellom aktørene i segmentet.

Forholdet mellom politisk og administrativt nivå kan karakteriseres å være i en strukturell og kulturell endring. Embetsverket er generelt blitt sterkere knyttet opp mot politisk nivå, noe som skaper utfordringer for det nøytrale byråkrati. Nøytraliteten har alltid vært en naturlig motsetning til politisk lojalitet, men blir enda mer synlig når man ønsker å styrke rollen som politisk sekretariat. Prinsippene lar seg teoretisk forenes, men i praksis vil det kunne oppstå rollekonflikter og gråsoner. Mine respondenter i OED er klare over dilemmaet, men oppgir kategorisk å være sin rolle bevisst ved å være et nøytralt redskap for den sittende regjeringen. Dette kan ved første øyekast stride mot mine tidligere uttalelser om arbeidsdelingen mellom embetsverk og politikk. Det er først og fremst de administrative reformene i departementene som ikke opptar politikerne, mens man på den politikkutformende biten ser at embetsverket konsentrerer seg om rollen som et politisk sekretariat.

Som et ledd i å styrke denne rollen ser man strukturelle endringer av hierarkiet som organisasjonsform. Prosjektorganisering fordrer at sakene utredes og behandles i enheter med flatere struktur. Dette har konsekvenser for ekspedisjonssjefsrollen og rollen som avdelingsdirektør. De tradisjonelle ansvarsområdene oppløses og omrokkres, og man ser forandringer i rolleutøvelsene. Ikke minst har den en innvirkning på avdelingsdirektørene som kan bli et overflødig mellomledd i en flat organisasjon. Hvor stor utstrekning den alternative organiseringen får, og den videre praktiseringen av hierarkiet som organisasjonsform kan være en grunnleggende faktor for endringer og eventuelt nye tilskudd av lederstillinger.



### 6.1.2 Transformative lederroller

Lederskap går først og fremst ut på å få formelle organisasjon til å virke (Christensen og Lægreid 2002: 309). I sær kan dette etter dagens krav og politiske virkelighet være en stor utfordring for en offentlig leder. Tradisjonelle embetsmannsprinsipper er under press, eller de kan få en ekstra dimensjon. Den politiske kulturen er en sammensatt faktor med koblinger til både reformprogram, mindretallsparlamentarisme, mediemakt og strukturelle føringer fra EØS- avtalen. Av den grunn er det ikke dekkende å beskrive lederroller i sentralforvaltningen og OED som en en-variabelfaktor. Rolleutøvelsen bærer preg av at man må konsentrere seg på forskjellige arenaer. Det kan være forskjeller å spore mellom ekspedisjonssjefer og avdelingsdirektører når det gjelder formelle arbeidsoppgaver, mens man på andre områder finner mer sammenfallende mønstre. En årsak til dette er at lederrollene er i endring og preges av tvetydighet. Dette gir rom for særpreg og egentilpasning i rolleutøvelsen (ibid.: 312).

Et viktig trekk er dog avstand og posisjon vedkommende leder har til den politiske ledelsen. Mine data om direktoratsledere er interessante å belyse i dette tilfellet (jfr. kap 3.3.1). Lojalitet til det politiske nivå er også en viktig komponent i lederrollen, men de ser frem for alt på seg selv som fagmennsker og som ledere av en bedrift. Det er dessuten på dette forvaltningsnivå en større mulighet for å komme i konflikt med nøytralitetsprinsippet enn i et departement.

Det transformative lederskap skaper en utfordring til den enkelte leder, og det går sikkert ikke an å automatisk overta den embetsmannsrollen som forgjengere eller kollegaer har formet, selv om lederne bærer preg av en klatring på den offentlige karrierestigen. Man ser at visse premisser for offentlig lederskap ligger innbakt i den enkeltes bagasje. Hvilke kombinasjoner og blandingsforhold man skal ha mellom de ulike delrollene må den enkelte leder selv finne frem til og forme. Utfordringen er å finne en rimelig balanse i utøvingen av de enkelte delrollene i de enkelte embedene.

## 6.2 Noen refleksjoner rundt makt mellom politisk ledelse og embetsverk

I administrasjonssurveyen fra 1996 blir det hevdet med stor styrke at den politiske styring er styrket vis à vis embetsverket som følge av NPM, men i undersøkelsen til Guy Peters og Jon Pierre (2001) som ser eksplisitt på relasjonen mellom embetsmann og politisk ledelse konkluderer de blant annet med økt makt til ikke- valgt lederskap og økt differensiering mellom rollene og ansvarsrelasjon mellom disse. Etter mine undersøkelser er det forhold som kan støtte opp om det siste. Jeg tenker da på den avstanden som embetsverket har fått fra den politiske ledelsen på grunn av økt vektlegging av managementorientering og kontrollprosesser. Dessuten er rettsliggjøringen av myndighetsutøvelsen et administrativt ansvarsfelt. Med dette menes at statsråden ikke i samme grad har mulighet til å sette seg inn i regelverk som en ekspert eller teknokrat i et departement. De administrative lederne, og i stor grad de underordnede medarbeiderne blir tillagt oppgaven å fortolke norske posisjoner og standpunkter i EØS- relaterte saker (Christensen og Lægreid 2002). Dette er noe som det politiske lederskap ikke befatter seg med i særlig stor grad, noe jeg også har fått bekreftet ved praktiseringen av MRS i OED.

En annen side ved denne påstanden er at det er vanskelig å generalisere ut fra tusenvis av enkeltsaker og politiske beslutninger på hvor de ble fattet, og hva de var basert på. Det empiriske problemet i å påvise embetsverkets makt kan dermed vise seg å være vanskelig. Men det ligger makt i ekspertise, fagkunnskaper, politisk teft, rådgivningsfunksjon og språk. Og det ligger makt i de sosiale strukturene og kodeksen som finnes i embetsverket (Zahl 1999).

Peters (1987) klassifiserte forholdet mellom politikere og byråkrater i en skala med to ekstreme ytterpunkter. Han hevdet at man kunne finne de fleste administrative systemer innenfor disse. Man kunne ikke snakke om et direkte weberiansk embetsverk og heller ikke et rendyrket byråkratisk ekspertstyre, og jeg tror at det skal mye til før man ser forhold som skal tilsi at man når ekstreme ytterpunkter i Norge. Man kan heller snakke om at man i periodevis kan påvise svingninger innenfor sentrum av denne skalaen. Jeg mener at dette er konsekvenser og utfall av politiske

forhold som regjeringskonstellasjoner og deres evne til å formidle politiske signaler og politisk slagkraft. En dokumentasjon er Statskonsults undersøkelse om statsråden som departementsleder ( jfr. kap. 3.2.1.2). Det hadde skjedd et skifte i synet på departementet som et politikkutviklende departement fra 91- undersøkelsen til 96-undersøkelsen. Sistnevnte studie viste at man var mer negativ til departementet som en taktisk- politisk aktør. En grunn til dette kan være at det i denne perioden var en ettpartiregjering utgått fra Arbeiderpartiet, mens den foregående undersøkelsen var sammensatt av statsråder fra en koalisjonsregjering.

Embetsverket er et redskap for den sittende regjering og er avhengig av en politisk plan og en klart definert politikk. Uten dette mister den en viktig komponent i sin *raison d'être*. Når den klare politikken og retningen forsvinner oppstår et politisk tomrom som kan forskyve makt til administrasjonen, uten at den har bedt om det (Zahl 1999). Politisk ledelse kan bli et slags filter for embetsverkets politikkutforming. Den politiske ledelsens jobb blir å få gjennomslag i regjering og Storting for det embetsverket i departementet har anbefalt som beste løsning. Dermed kan embetsverket på en måte selv bestemme hva som er ”god latin”.

Den grunnleggende lojaliteten overfor systemet tror jeg ikke et utslag av et ønske om økt makt, men mer et uttrykk for å ikke gjøre noe galt. Den administrative embetsutøvelsen skal være basert på lover og regler, forutsigbarhet og fravær av personlige vurderinger og politiske ambisjoner, men jeg har konkludert med at politisk ledelse trenger embetsverket mer enn noensinne for å orientere seg i den politiske hverdagen. Utviklingen av denne rollen kan legge til rette for en sterkere resultatorientering ved at embetsverket i større grad går inn i de taktisk- politiske vurderingene som i utgangspunktet tilhører den politiske sfæren (Statskonsult 2003b: 39). Dette faktum er med på å vanskeliggjøre skillet mellom politikk og administrasjon, og gir dem på mange måter et ansvar uten makt (Christensen og Lægveid 2002 : 316). Man kan stille seg spørsmålet om hvor langt utviklingen kan gå før man ikke lenger snakker om det nøytrale og uavsettelige byråkrati som jobber etter integrative hensyn, men utøver rollen etter mer aggregative prinsipper. Et slikt resultat kan kreve nye defineringer av ansvarsrelasjonene mellom politikk og administrasjon, og mellom politikerne og embetsmannen. Det kan derfor ikke lenger

være så opplagt og en enkel oppgave for dagens embetsverk å utøve den delikate balansegangen som av briter har blitt uttrykt som ”evnen til å utføre politisk pålagte oppgaver med energi, men uten entusiasme” (Zahl 1999).

## Kildeliste:

Andersen, Svein. ( 1997). *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen. Fagbokforlaget.

Behn, R.D. (2001). *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Boston, J., J. Martin, J. Pallot og P. Walsh (1996). *Public Management: The New Zealand Model*. Auckland: Oxford University Press.

Bourgalt, J. og D.J. Savoie (2000). ” Managing at the Top.” I b. Guy Peters og D.J. Savoie (red.), *Governance in the Twenty-first Century. Revitalizing the Public Service*. Montreal & Kingston: Canadian Centre for Management Development, McGill-Queen`s University Press.

Brunsson, Nils (1989). *The Organization of Hypocrisy*. Chichester: John Wiley & Sons Ltd

Brunsson, Nils (1995). ”Ideas and Actions: Justification and Hypocrisy as Alternatives to Control”, *Research in the Sociology of Organizations* 13- 211-235. Connecticut: JAI Press Inc

Brunsson, Nils og Johan P. Olsen 1990). ”Kan organisasjonsformer veljas?”, kap. 1 i Nils Brunsson og Johan P. Olsen (red.): *Makten att reformera. Inntressen, institusjoner och näringspolitikk*. Stockholm: Carlssons Bokförlag

Brunsson, Nils og J.P. Olsen (1993). *The Reforming Organization*. London og New York: Routledge

Byrkjeflot, H. (red.). (1997). *Fra styring til ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget

Christensen, Tom (1989).” Forutsetninger og effekter: Restrukturering av den sentrale helseadministrasjonen i Norge”, kap. 10 i Morten Egeberg (red.): *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til anvendt statsvitenskap*. Oslo: TANO

Christensen, Tom (1991). *Virksomhetsplanlegging. Myteskapning eller instrumentell problemløsning*. Oslo: TANO

Christensen; Tom (1994). *Politisk styring og faglig uavhengighet. Reorganisering av den sentrale helseforvaltningen*. Oslo: TANO

Christensen, T. (1999). Administrative reform- transforming the relationship between political and administrative leaders? Paper presented at the SOG Tokyo Conference- "The Quest for Governance Reforms, Renovations , and Retrenchments in Government for the 21<sup>st</sup> Century, November 17-19.

Christensen, Tom og M. Egeberg. ( 1997). "Sentraladministrasjonen – en oversikt over trekk ved departementer og direktorater." I T. Christensen og m. Egeberg (red.). *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano Aschehoug

Christensen, Tom og Per Lægreid (1997a). "Sentralforvaltning og offentlig politikk". *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 13(3): 255-279

Christensen, Tom og Per Lægreid(1997b). "Forvaltningspolitikk- Mot New Public Management?", i T. Christensen og M. Egeberg(red): *Forvaltningskunnskap*, Tano Aschehoug

Christensen, Tom og Per Lægreid (1998). *Den moderne forvaltning*. Oslo: Tano, Aschehoug

Christensen, Tom og Lægreid, Per (2000). "New Public Management- Puzzles and Democracy and the Influence of Citizens". Presentert på verdenskongressen til IPSA. Quebec, 1-6 august. Konferansepaper.

Christensen, Tom og Per Lægreid (2001a). " A transformative Perspective on Administrative Reform." I Tom Christensen og Per Lægreid (red.): *New Public Management- The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate

Christensen, Tom og Per Lægreid (2001b). "New Public Management. Undermining Political Control?" I Tom Christensen og Per Lægreid (red.): *New Public Management. The Transformation og Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate

Christensen, Tom og P. Lægreid (2001c). "New Public Management i norsk sentralforvaltning". I B.S Tranøy og Ø. Østerud (red.). *Den fragmenterte staten*. Oslo: Gyldendal Akademiske.

Christensen, Tom og Lægreid, Per (2002). *Reformer og lederskap*. Oslo: Universitetsforlaget

Christensen, T. og B.G Peters (1999). *Structure, Culture and Governance: A comparative Analysis of Norway and the United States*. Maryland: Rowman & Littlefield.

Christensen, Tom og Kjell Arne Røvik (1999). "The Ambiguity of Appropriateness", kap.8 i Morten Egeberg og Per Lægreid (red.): *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*. Oslo: Universitetsforlaget

Christensen, Tom, Per Lægreid og P.G Ronnes (2002). "Increasing Parliamentary Control of the Executive? New Instruments and Emerging Effects." *Journal of Legislative Studies*, 8 (1) : 37-62

Christensen, Tom, P. Lægreid og H.R. Zuna (2001) "Profesjoner I regjeringsapparatet 1976-1996". *Makt – og demokratiutredningen: Rapportserien nr. 26*

Cohen, Michael D., James G. March og Johan P. Olsen (1994): People, Problems, Solutions and the Ambiguity of Relevance", kap.2 i James G. March og Johan P. Olsen (red.): *Ambiguity and Choice in Organizations*. 2.utgave, 4.opplag. Bergen: Universitetsforlaget

Cyert, Richard M. og James G. March (1963). *A behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice- Hall.

Cyert, Richard M. og James G. March (1992). *A behavioral Theory of the Firm*. 2. utgave. Cambridge, Massachussets: Blackwell Publisher.

(Første utgave 1963. New Jersey: Prentice Hall)

Dahl, R.A. og C. Lindblom (1953). *Politics, Economics and Welfare*. New York: Harper & Row.

Day, P. og R. Klein(1987). *Accountability. Five Public Services*. London: Tavistock Publishers.

Dunn, D. (1997). *Politics and Administration at the Top. Lessons from Down Under*. Pittsburg: University of Pittsburgh Press.

Egeberg, Morten (1981). *Stat og organisasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget

Eckhoff, T og K.D. Jacobsen (1960). *Rationality and Responsibility in Administrative and Judicial Decision- making*. København: Munksgaard

Egeberg, Morten (1984). *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: TANO

Egeberg; Morten (1987). "Designing public organizations", kap. 10 i Jan Kooiman og Kjell A. Eliassen (red.): *Managing Public Organizations. Lessons from Contemporary European Experience*. London: Sage

- Egeberg, Morten (1989). "Effekter av organisasjonsendring i forvaltningen" kap. 4 i Morten Egeberg (red.): *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag til anvendt statsvitenskap*. Oslo: TANO
- Egeberg, Morten (1997). "Verdier i statsstyre og noen organisatoriske implikasjoner". Kap.12 i T. Christensen og M. Egeberg (red.), *Forvaltningskunnskap*. Tano Aschehoug.
- Eriksen, S. (1988). *Herskap og tjenere*. Oslo: TANO
- Fountain, J.E (2001). Paradoxes of Public Sector Customer Service. *Governance*, 14(1): 55-74
- Franklin, M.N. (1996). Electoral participation. I L. LeDuc, R.G: Niemi og P. Norris (red.), *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. Thousand Oaks: SAGE.
- Fredrickson, G. (1997). *The spirit of Public Administration*. San Fransisco: Jossey- Bass.
- Greenfield, Thomas B. (1984). "Leaders and Schools: Willfullness an Nonnatural Order in Organizations", kap.9 i Johan E. Corbally og Thomas J. Sergiovanni (red.): *Leadership and Organizational Culture. New perspectives on Administrative Theory and Practice*. Urbana and Chicago: University of Illinois Press
- Gregory, R. (1991). "The attitudes of senior public servants in Australia and New Zealand: Administrative reform and technocratic consequences." *Governance*, 4: 293- 331.
- Gregory, R. (1998). "Political Responsibility for Bureaucratic Incompetence. Tragedy at Cave Creek". *Public Administration*, 76( Høst): 519- 538.
- Gregory, R. (2001). "Transforming Governmental Culture: A Sceptical View of New Public Management. I T.Christensen og P. Lægreid(red.), *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate
- Grønli, T ( 1998). " Drømmen om en konkurransetilpasset stat: Ytre fristilling som styringspolitisk redskap, 1945- 1995". I T. Grønlie og P. Selle (red.), *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*. Oslo: Samlaget.
- Grønlie, T. (red.). ( 1999). *Forvaltning for politikk. Norsk forvaltningspolitikk etter 1945*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Grønlie, T. ( 2001). " Mellom politikk og marked – organisering av statlig næringsdrift." I B.S. Tranøy og Ø. Østerud (red.), *Den fragmenterte staten*. Oslo: Gyldendal Akademisk.



Gulick, Luther (1969). "Notes on the Theory of Organization", kap. 1 i Luther Gulick og L. Urwick (red.): *Papers on the science of Administration*. 2. utgave. New York: A.M. Kelly (Første utgave 1937. New York: Institute of Public Administration)

Gulick, Luther (1969b). "Notes on the Theory of Organization", kap. 1 i Luther Gulick og L. Urwick (red.): *Papers on the Science of Administration*. 2. utgave. New York: A.M. Kelly.

Gustafsson, L. and A. Svensson (1999). *Public Sector Reform in Sweden*. Malmø: Liber Ekonomi.

Helgesen, S.B. (2001). *Aktivitetmåling og atferdskontroll. En studie av mål- og resultatstyring gjennom Økonomiregelverket for Staten*. Bergen: LOS- senteret. Rapport 0102.

Helland, K. (1995). *Public Service and Commercial News*. Bergen: Institutt for medievitenskap, Universitetet i Bergen. Rapport nr. 18.

Helland, K. (2001). "TV- nyhetenes eksponeringsmakt". I M.Eide (red.). *Til dagsorden*. Oslo: Gyldendal Akademisk

Hellevik, Ottar. (1999). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hirsch, Paul og John A.Y. Andrews (1984). "Administrations, Response to Performance and Value Challenges", kap.10 i John E. Corbally og Thomas J. Sergiovanni (red.): *Leadership and Organizational Culture. New Perspectives on Administrative Theory and Practice*. Urbana and Chicago: University of Illinois Press

Hood, C. (1991). "A Public Management For All Seasons?", *Public Administrations*, vol. 69(Vår), s. 3-19

Hood, C. (1998). *The art of the State*. Oxford University Press.

Jacobsen, B., P.Lægveid og O.K Pedersen (red.) (2001). *Europaveje. EU i den nordiske Centralforvaltningen*. København: Jurist og økonomiforbundets forlag

Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik (1997). *Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget

- Jacobsen, K.D. (1955). *"Politikk og administrasjon. Rangering av lojaliteter hos norske statstjenestemenn"*. Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Mag. Art- avhandling.
- Jacobsen, K.D. ( 1960). "Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet". *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1: 231-248
- Jacobsen, K.D. ( 1964). *Teknisk hjelp og politisk struktur*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Katz, Richard S. og P. Mair (red.). ( 1994). *How Parties Organize: Change and Adaption in Party Organizations in Western Democracies*. London: Sage.
- Krasner, Stephan D. (1988). "Sovereignty. An Institutional Perspective". *Comparative Political Studies* 21: 66-94
- Kvale, Steinar. (1997). *Interview. En introduktion til den kvalitative forskningsinterview*, oversatt av Bjørn Nake. København: Hans Reitzels Forlag.
- Kvavik, R.B (1976). *Interest Groups in Norwegian Politics*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Leazes, F.J: ( 1987). *Accountability and the Business State*. New York: Praeger.
- Lundquist, L. (1993). *Ämbetsman eller director? Forvaltningssjefens roll i demokratin*. Stockholm: Norstedts juridik
- Lægreid, Per (1992). "Leieratferd i offentlig sektor: Institusjon og profesjon." *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 73 (1) : 281-293
- Lægreid, Per ( 1995). " Lønnspolitiske reformforsøk i staten." I P. Lægreid (red.), *Lønnspolitikk i offentlig sektor*. Oslo: TANO.
- Lægreid, Per og J.P. Olsen (1978). *Byråkrati og beslutninger*. Bergen: Universitetsforlaget
- Lægreid, P og J.P.Olsen (1984). "Top Civil Servants in Norway: Key Players on Different Teams". I E.N. Suleiman(red.), *Bureaucrats and Policy Making*. New York: Holmes & Meier.
- Lægreid, P. og P.G. Roness (1998). " Frå einskap til mangfald- Eit perspektiv på indre fristilling i staten." I T. Grønlie og P. Selle (red.), *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*. Oslo: Samlaget.
- Majone, G. (1996). "The rise of statutory regulation. I G. Majone(red.), *Regulating Europe*. London: Routledge.

March, James G. (1984). "How We Talk and How We Act: Administrative Life", kap.2 i John E. Corbally og Thomas J. Sergiovanni (red.): *Leadership and Organizational Culture. New Perspective on Administrative Theory and Practice*. Urbana and Chicago: University of Illinois Press

March, James G. (1994). *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen*. New York: The Free Press

March, James G. og Johan P. Olsen (1983). "Organizing Political Life: What administrative Reorganizations Tells us about Government", *The American Political Science Review* 77: 281- 296. Washington D.C.: The American Political Science Association

March, James G og Johan P. Olsen (1984). The New Institutionalism:"Organizational Factors in Political Life". *The American Political Science Review* 78: 734- 749

March, James G. og Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press

March, James G. og Johan P. Olsen (1994). *Ambiguity and choice in Organizations*. 2. utgave, 4.opplag. Bergen: Universitetsforlaget

(Første utgave 1976. Bergen: Universitetsforlaget)

Meyer, John W. (1984). "Organizations as Ideological Systems", kap.11 i John E. Corbally og Thomas J Sergiovanni (red.): *Leadership and Organizational Culture. New Perspectives on Administrative Theory and Practice*. Urbana and Chicago: University of Illinois Press

Meyer, John W. og Brian Rowan (1991). "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", kap.2 i P.J. di Maggio og W.W Powell: *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago og London: University of Chicago Press

Nagel, J.H. (1997). Editor`s introduction. *Journal of Policy Analysis and Management*, vol.18(3): 357-381.

Narud, H.M og H. Valen (1999). Decline of Electoral Turnout: The Case of Norway. I H.M. Narud og T. Aalberg (red.), *Challenges to Representative Democracy: Parties, Voters and Public Opinion*. Bergen: Fagbokforlaget.

Nordby, T. (2000). *I politikkens sentrum. Variasjoner i Stortingets makt 1914- 2000*. Oslo: Universitetsforlaget.

Norges energisituasjon og Europa (2004, juli, 20) [online].- URL: <http://odin.dep.no/oed/norsk/europa/bn.html>

NOU (1982:3) *Maktutredningen. Sluttrapport*

OECD (1990). *Serving the Economy Better: The Role of Public Management*. Public Management Commite, Paris

Olje- og energidepartementet (OED) (2002). *Norsk petroleumsvirksomhet*. Olje- og energidepartementet. Oslo: Faktahefte 2003

Olje- og energidepartementet (2004, juli, 20) [online].- URL: <http://www.odin.dep.no/oed/norsk/dep/bn.html>

Olsen, J.P (1978). "Folkestyre, byråkrati og korporatisme." I J.P Olsen (red.) *Politisk organisering*. Bergen: Universitetsforlaget

Olsen, J.P (1983) *Organized democracy*. Bergen: Universitetsforlaget

Olsen, J.P (1988a). Administrative Reform and theories of Organization i C. Campbell and B.Guy Peters (red) *Organizing Governance: Governing Organizations*. Pittsburg: University of Pittsburg Press

Olsen, Johan P (1988b). "Statsvitenskap, organisasjonsteori og nyinstitusjonalisme", kap. 1 i Olsen, Johan P. (red.): *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget

Olsen, Johan P. (1988c). " Reorganisering som politisk virkemiddel, og statsvitenskap som arkitektonisk disiplin", kap.4 i Johan P. Olsen (red.): *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget

Olsen, J.P (1988d). "The modernization of Public Administration in the Nordic Countries". *Hallinon Tutkimus*, 7(17)

Olsen, J.P (1989). *Petroleum og politikk*. Oslo: TANO.

Olsen, J.P (1996). "Norway: Slow Learner- or Another Triumph of the Tortoise?" I J.P. Olsen og B.G. Peters (red.), *Lessons from Experience*. Oslo: Universitetsforlaget.

Peters, B.G. (1987). " Politicians and bureaucrats in the politics of policy- making". I J.- E. Lane (red.). *Bureaucracy and Public choice*. London: Sage

Peters, B. Guy (1999a). *Institutional Theory in Political Science. The New Institutionalism*. London og New York: Printer

Peters, B.Guy (1999b). "Institutional Theory and Administrative Reform", kap 15 i Morten Egeberg og Per Lægreid (red): *Organizing Political Institutions, essays for Johan P. Olsen*. Oslo: TANO

Peters, B.G og J. Pierre (1998). Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2): 223- 243.

Peters, B.G. og J. Pierre (red.). (2001). *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London: Routledge

Petersson, O. (1999). Political Institutions and Democratic Citizenship. I M. Egeberg og P. Lægreid (red.). *Organizing Political Institutions*. Oslo: Scandinavian University Press.

Pfeffer, Jeffrey (1981a). *Power in Organizations*. Cambridge, Massachusetts: Ballinger Publishing Company

Pfeffer, Jeffrey (1981b). "Management as Symbolic Action: The Creation and Maintenance of Organizational Paradigms", i L.L. Cummings og Barry M. Staw (red.): *Research in Organizational Behaviour 3*: 1-52. Connecticut: JAI press Inc

Pollitt, C og G. Bouckaert (2000). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Rhodes, R.A.W. og P. Weller (red.) (2001). *The changing World of Top Officials. Mandarins or Valets?* Buckingham: Open University Press

Rokkan, S. (1966). Norway. Numerical Democracy and Corporate Pluralism. In R.A. Dahl(red.), *Political Opposition in Western Democracies*. New Haven. Yale University Press.

Rolland, Vidar W. (1993). *Forvaltningsutredninger I Norge 1946- 199*. Bergen: LOS-senteret. Notat nr. 9319

Rolland, Vidar W. (1999). "Organisasjonsendring og forvaltningspolitikk", kap 6. i Lægreid, Per (red.) og Pedersen, Ove K.: *Fra opbygning til ombygging i staten. Organisationsforandringer i tre nordiske lande*. Jurist- og Økonomforbundets forlag 1999.

Romzek, B.S. (1998). "Where the Buck Stops. Accountability in Reformed Public Organizations. I Ingraham, p. et al. *Transforming Government*. San Fransisco: Jossey Bass.

Ronnes, Paul G. (1997). *Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar for studier av endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget

Røvik, Kjell Arne (1998). *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget

Schmitter, P.C. (1974). Still the Century of Corporatism? In F.B. Pike and T. Stritch(red.), *The New Corporatism*. University of Notre Dame.

Scott, W. Richard (1995). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage

Scott, W. Richard (1998). *Organizations. Rational, Natural and Open Systems*. 4. utgave. New Jersey: Prentice Hall

Selznick, Philip (1957). *Leadership in Administration. A sociological Interpretation*. New York: Harper and Row

Selznick, Philip (1997). *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehoug.

(Norsk oversettelse av Selznick, Philip (1957), ved Jon- Alfred Smith og Jon-Hjalmar Smith)

Smith, Eivind (1997). "Embetsverket i en brytningstid". *Juristkontakt*, 31(7): 2- 30

Statskonsult (1997a). *Verdier og etiske dilemmaer*. Temahefte 1997. Statskonsult

Statskonsult (1997b). *Statsråden som departementsleder II*. Rapport 1997:17. Statskonsult.

Statskonsult (1997c). *Direktoratsledere - Om lederskap i statlig forvaltning*. Rapport 1997: 2. Statskonsult.

Statskonsult (1997d). *Embetsmannen- og hennes roller*. Håndbok 1997. Statskonsult.

Statskonsult(1999). *Styring til besvær? Perspektiver rundt styring av statlige virksomheter*, Rapport 1999:19. Statskonsult

Statskonsult ( 2000a). *Lederskap og utvikling*, Notat 2000: 9. Statskonsult.

Statskonsult ( 2000b). *Lederskap og utvikling. Erfaringer med lederskapsutvikling i staten*. Temahefte. Statskonsult.

Statskonsult (2001). *Balansert målstyring i offentlig sektor*. Rapport 2001:23. Statskonsult

Statskonsult (2002) *Den norske departementsstrukturen*. Notat 2002:5. Statskonsult

Statskonsult (2003a) *Rekruttering av toppledere*. Rapport 2003:9. Statskonsult

Statskonsult(2003b) *Justisdepartementet - fremtidens departement?* Rapport 2003:17. Statskonsult

- Strand, Torodd (2001). *Ledelse, organisasjon og kultur*. Oslo/Bergen: Fagbokforlaget
- Svardal, Gunnar (1997). ” Storting, Regjering og Statsadministrasjonen”. I T. Christensen og M. Egeberg (red.). *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Wærness, M. (1990). “Treårsbudgetering som rationalisering.” I Nils Brunsson og J.P. Olsen (red.): *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons
- Yin, R.K (1994). *Case Study Research: Design and Methods*. 2en ed. London: Sage.
- Zahl, Jan (1999). ”Det er makt i de byråkratiske hender”. *Morgenbladet*. 5. mars.
- Ørnsrud, I.H. (2002) *Mål- og resultatstyring gjennom statlige budsjettreformer*. Notat 2002:7. Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier. Universitetsforskning i Bergen.
- Østerud, Ø, K. Godmann, M.N. Pedersen( red.) (1997). *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo. Universitetsforlaget AS

## **Appendiks 1**

### **Intervjuobjekter:**

**Sigurd Tveitereid - Ekspedisjonssjef i Olje- og energidepartementet. Intervjuet i Oslo, juni 2003.**

**Ole Anders Lindseth - Ekspedisjonssjef i Olje- og energidepartementet. Intervjuet i Oslo, juni 2003.**

**Torsten Jütte - Avdelingsdirektør i Olje- og energidepartementet. Intervjuet i Oslo, juni 2003.**

**Tone Skogen - Avdelingsdirektør i Olje- og energidepartementet. Intervjuet i Oslo, juni 2003.**

**Erik Johnsen – Avdelingsdirektør i Olje- og energidepartementet. Intervjuet i Oslo, juni 2003.**

**Lars Christian Sæther – Avdelingsdirektør i Olje- og energidepartementet. Intervjuet i Oslo, juni 2003.**

**Ann Margrete Løseth – Avdelingsdirektør i Olje- og energidepartementet. Intervjuet i Oslo, juni 2003.**

**Lars Erik Aamodt – Avdelingsdirektør i Olje- og energidepartementet. Intervjuet i Oslo, juni 2003.**

**Mette Agerup – Avdelingsdirektør i Olje- og energidepartementet. Intervjuet i Oslo, juni 2003.**